

UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA
INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO

Mestrado em: Economia e Política Social

**A REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DE 1962 NA
INSTITUCIONALIZAÇÃO DO ESTADO-PROVIDÊNCIA EM
PORTUGAL**

DANIEL FERNANDO DA SOLEDADE CAROLO

Orientação: Professor Doutor José António Correia Pereirinha

Júri:

Presidente: Doutor José António Correia Pereirinha, professor catedrático do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa;

Vogais: Doutor Manuel Villaverde Cabral, investigador coordenador do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa;
Doutora Maria Manuela de Brito Arcanjo, professora auxiliar do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa.

Setembro/2006

UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA
INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO

Mestrado em: Economia e Política Social

**A REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DE 1962 NA
INSTITUCIONALIZAÇÃO DO ESTADO-PROVIDÊNCIA EM
PORTUGAL.**

DANIEL FERNANDO DA SOLEDADE CAROLO

Orientação: Professor Doutor José António Correia Pereirinha

Júri:

Presidente: Doutor José António Correia Pereirinha, professor catedrático do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa;

Vogais: Doutor Manuel Villaverde Cabral, investigador coordenador do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa;
Doutora Maria Manuela de Brito Arcanjo, professora auxiliar do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa.

Setembro/2006

Por mais que recuemos no tempo, nunca perdemos de vista o presente.

Émile Durkheim

Olho as coisas como se os meus olhos não estivessem habituados a isso.

José Saramago

Siglas

ADSE	-	Apoio na Doença aos Servidores do Estado
AN	-	Assembleia Nacional
CC	-	Câmara Corporativa
CGA	-	Caixa Geral de Aposentações
INTP	-	Instituto Nacional do Trabalho e Previdência
IPSS	-	Instituições Particulares de Solidariedade Social
MFA	-	Movimento das Forças Armadas
RSI	-	Rendimento Social de Inserção
SAMS	-	Serviços de Assistência Médico-Social, do Sindicato dos Bancários do Sul e Ilhas
SMN	-	Salário Mínimo Nacional
SMS	-	Serviços Médico-Sociais
SNS	-	Serviço Nacional de Saúde

A REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DE 1962 NA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO ESTADO-PROVIDÊNCIA EM PORTUGAL.

Daniel Fernando da Soledade Carolo

Mestrado em: Economia e Política Social

Orientação: Professor Doutor José António Correia Pereirinha

Provas concluídas em: 28 de Setembro de 2006

Resumo

Este estudo procurou analisar a importância da Reforma da Previdência Social de 1962, no âmbito do desenvolvimento do esquema da Previdência Social no Estado Novo, e contribuir para a compreensão da institucionalização do Estado-Providência em Portugal. Neste sentido procedeu-se à análise de dois períodos históricos distintos: *i)* o período anterior à Reforma, justificando a sua necessidade e importância enquanto ruptura com alguns princípios corporativos do esquema da Previdência Social instituída em 1935; *ii)* o período posterior à Reforma, que inclui as evoluções no período após o 25 de Abril de 1974, indispensável na identificação das continuidades que persistem no modelo actual de Estado-Providência. Em função dos elementos recolhidos, foi possível extrapolar algumas conclusões quanto aos impactos desta reforma e, consequentemente, quanto à sua importância na configuração do actual sistema de Segurança Social e modelo de Estado-Providência em Portugal: 1) ao progresso da Previdência Social correspondeu um reforço da intervenção do Estado no período do Estado Novo, no sentido de uma transformação gradual em Estado-Providência, à semelhança de outros países europeus, em que a *Reforma da Previdência Social* de 1962 constitui a referência fundamental; 2) O processo de desenvolvimento do sistema português assentou numa lógica complexa de rupturas, mas numa linha de continuidade com modelos anteriores; 3) Defesa de uma perspectiva interpretativa crítica sobre a continuidade do modelo de previdência social corporativa e respectivas limitações, o que revela a ausência e necessidade de uma reforma do sistema.

Palavras-Chave: Estado-Providência; Estado Novo; Corporativismo; Previdência Social; Reforma da Previdência; Segurança Social.

The Social Security Reform of 1962 in the Institution of the Welfare State in Portugal

Abstract

This study aimed the evaluation of the relevance of the Social Security Reform of 1962 in the development of the Social Welfare scheme during the “Estado Novo” regime, and also contributes to a better understanding of the development of the Welfare State in Portugal. It focus on two distinct historical periods: i) the period prior to the reform, which was claimed as essential to rupture some corporative principles of the social security scheme established in 1935. ii) the after the reform period, with the developments made after the 25th April 1974, crucial to identify continuities still present in the Welfare State model.

The research allowed some conclusions concerning the impact of the reform in the present configuration of the Social Security system and the Welfare State model in Portugal: 1) The progress of social security lead to a reinforcement of state intervention during the “Estado Novo” regime, making it quite similar to other European Countries models, being the social security reform the main historical core of the process; 2) The development of the Portuguese system was made trough a complex path of ruptures, also mixed with the continuity of prior models; 3) A critical interpretive analysis of the continuity of the corporatism welfare model and its respective limitations reveals the lack of and the necessity for a reform of the system.

Key Words: Welfare State; “Estado Novo” regime; Corporatism; Social Welfare; Welfare Reform; Social Security

A Reforma da Previdência Social de 1962 na institucionalização do Estado-Providência em Portugal

Introdução	1
 1. Estado Novo e Estado-Providência	
1.1. A interpretação da relação entre Estado Novo e Estado-Providência.	
Estudos realizados.....	13
1.2. As singularidades do caso português	16
 2. A Previdência Social Corporativa	
2.1. Antecedentes históricos precursores da Previdência Social.....	32
2.2. A Previdência Social no Estado Novo.....	38
2.3. O desenvolvimento da Previdência e Assistência.....	47
2.4. Balanço da evolução da Previdência	
2.4.1. A Previdência.....	56
2.4.2. A Assistência	58
2.4.3. O reconhecimento oficial.....	60
 3. A Reforma da Previdência Social de 1962	
3.1. O Contexto político, económico, social e cultural	64
3.2. Processo legislativo da Reforma da Previdência Social.....	66
3.3. O Impacto da Reforma	
3.3.1. Consequências da Reforma.....	78
3.3.2. A emergência do financiamento nacional.....	89
3.3.3. O Estado arquitecto da unidade do sistema.....	92
3.3.4. Avaliação das transformações.....	94

4. Importância da Reforma da Previdência Social na Configuração do Sistema de Segurança Social	
4.1. A Previdência Social rumo ao Estado-Providência moderno.....	97
4.2. O 25 de Abril e o reconhecimento do Direito à Segurança Social e à Saúde	101
4.3. Validade dos princípios da Reforma na configuração do sistema actual	
4.3.1. Breve caracterização do sistema actual.....	105
4.3.2. A normalização e evoluções em curso.....	108
4.3.3. Críticas à Lei de Bases de 1984.....	111
4.3.4. Avaliação.....	114
5. Conclusões: Interpretações e Contributos deste Estudo	
5.1. Notas explicativas sobre a institucionalização do Estado-Providência em Portugal	117
5.2. Interpretações sobre a continuidade da Previdência Corporativa	134
Bibliografia	147

Dedico este “interesse de investigação” à memória de todos os que pela força do pensamento têm assumido publicamente o interesse pelas questões sociais. De, entre estes, posso destacar a sensibilidade social de Maria de Lourdes Pintassilgo, que um dia me emocionou, ao ler as suas entrevistas como Primeira-Ministra e a coragem de Miller Guerra pelo seu exemplo de combate e dignidade política enquanto deputado na Assembleia Nacional, bem como o percurso académico de Pereira de Moura, Adérito Sedas Nunes e Manuela Silva. Todos eles têm sido fonte de inspiração e referência ético-política, com a particularidade da sua trajectória de “continuidade”, antes e depois de Abril de 1974.

Nota Prévia

Com exigência, não julgo que o trabalho em causa suscite sentido para “agradecimentos”. No entanto, parece-me relevante referir que o interesse pelo tema não foi uma “originalidade” minha, mas sim uma decorrência da colaboração no projecto “Contributos para a história do Estado-Providência em Portugal no período do Estado Novo”, financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT) [Projecto POCTI/HAR/48067/2002], coordenado pelo Professor Doutor José António Correia Pereirinha, no CISEP/ISEG-UTL, que foi também o orientador desta investigação. Aliás, foi o Professor Pereirinha quem me convidou para colaborar no projecto, portanto, sem esse convite este trabalho com certeza não existiria. Importa ainda referir que, este estudo beneficiou em muito pela possibilidade de conjugação com as tarefas realizadas durante os dois últimos anos, no âmbito da colaboração no referido projecto de investigação, bem como com a companhia e apoio dos colegas do CISEP.

Apesar das considerações anteriores, se, porventura, o trabalho for merecedor de algum mérito, este será devido a todos os professores, colegas e amigos que me têm acompanhado, apoiando e criticando, no interesse por estas questões.

A responsabilidade pelo conteúdo e ideias expostas é exclusivamente minha.

Introdução

O **tema**, a Reforma da Previdência Social de 1962, enquadra-se no período histórico do Estado Novo. Foi um projecto legislativo determinante neste período, o mais relevante no domínio da previdência social e dos mais reformistas em termos de importância política. Esta medida significou uma transição fundamental no cerne do próprio corporativismo, quer pela ruptura com alguns dos seus princípios, quer pelo reconhecimento oficial das questões sociais que exigiam a reconfiguração do sistema da previdência. Esta transição marcou, deste modo, o início da convergência com os modelos de Estado-Providência europeus. Por outro lado, este processo tem sido negligenciado nas caracterizações e teorias explicativas sobre o caso português, o que constitui um motivo de interesse, e até quem sabe uma dimensão de análise, adicional e complementar. Assim, o **objectivo** deste estudo é avaliar a importância da Reforma da Previdência Social de 1962, no âmbito do desenvolvimento do esquema da Previdência Social, contribuindo para o aprofundamento da compreensão do processo histórico de institucionalização do Estado-Providência em Portugal.

No que se refere às **motivações**, importa dizer que este estudo nasceu de um desafio profissional em virtude da colaboração no projecto de investigação “Contributos para a história do Estado-Providência em Portugal no período do Estado Novo”. No âmbito desta colaboração, importa destacar dois eixos de investigação, ainda em curso, e que por isso não estão presentes neste trabalho, que foram a análise dos debates parlamentares na Assembleia Nacional sobre temas de política social e a reconstituição das contas dos organismos da previdência, ambos no período de 1935 a 1973.

Porém, importa também referir que este tema corresponde a um interesse pessoal pelo estudo das questões sociais, materializado no próprio percurso académico do autor,

em que este trabalho tem uma grande importância na preparação de iniciativas futuras, nomeadamente pela continuidade de estudo destas questões no âmbito do doutoramento. Em última análise, todos estes elementos consubstanciam o imperativo de elevação do nível de aprofundamento e exigência no estudo destas questões. É esta a tarefa que constitui a razão de ser deste trabalho.

Quanto ao enquadramento conceptual do tema em análise, constata-se que o modelo de Estado-Providência se afirmou como o paradigma de desenvolvimento dos países ocidentais, constituindo mesmo um dos principais progressos civilizacionais, enquanto garante do bem-estar colectivo e individual. Assim, segundo Peter Flora e Arnold Heidenheimer, “o Estado-Providência parece assumir contornos de um fenómeno de modernização bem mais abrangente e generalizado e, por conseguinte, não circunscrito a uma versão de «capitalismo-democrático»” (1995: 23). Deste modo, e apesar de vários traços comuns, este processo assumiu diferentes modelos e configurações nos diversos países.

A discussão sobre a “crise” e o futuro do Estado-Providência tem estado na ordem do dia por inúmeras razões. Independentemente destas razões, parece consensual que o Estado moderno tenha assumido a configuração de um Estado-Providência, em virtude do desenvolvimento, ao longo do processo de formação dos estados nacionais, do sistema de economia capitalista das sociedades industriais e dos regimes políticos democráticos (Flora e Heidenheimer, 1995: 8). Importa por isso proceder a um enquadramento deste processo no caso de Portugal. António Barreto (1996, 2000) refere que apesar do grande progresso social que o país experimentou nas últimas décadas persistem insuficiências e falhas na eficiência dos sistemas de protecção social, mesmo beneficiando da integração na UE e partilhando o mesmo quadro legal e moral de valores de cidadania e protecção social. São vários os estudos comparativos que

demonstram esta situação, seja pelo “atraso” no grau de desenvolvimento do Estado-Providência português face a outros países europeus, seja pela fraca eficiência das suas medidas sociais, verificável pelas elevadas e persistentes taxas de pobreza e elevados níveis de desigualdade social.

Para uma **problematização do caso português**, há que referir que a origem do Estado-Providência em Portugal remonta ao período do Estado Novo, na sequência da constituição de uma alternativa aos Seguros Sociais Obrigatórios, instituídos na I República. Nesta investigação procurar-se-á apresentar, numa perspectiva de evolução histórica, elementos que demonstrem que ao progresso da previdência social correspondeu um reforço da intervenção do Estado no período do Estado Novo, no sentido de uma transformação gradual em Estado-Providência, à semelhança de outros países europeus. Neste processo a Reforma da Previdência Social de 1962 é o elemento central.

Contudo esta é uma ideia polémica. Pode considerar-se que a base desta polémica reside na importância atribuída ao processo de desenvolvimento da Previdência Social. Para alguns autores, o Estado-Providência começou com o Estado Novo, seja com a Reforma da Previdência Social de 1962, seja pelo “discurso” do Estado Social, e respectivas reformas, com Marcello Caetano (Martins, 1991). Para outros é a transição democrática ocorrida com o 25 de Abril de 1974, com as subsequentes reformas sociais, que cria um Estado-Providência em Portugal (Mozzicafreddo, 2002). Evidentemente que esta é uma questão importante. Porém, a compreensão da complexidade deste processo obriga a, mais que definir um marco ou ponto de ruptura, procurar construir uma análise abrangente e consistente a partir de uma abordagem histórica.

Para Esping-Andersen, o processo de democratização “anunciou uma viragem sensível no sentido da segurança social, que foi acentuada e permanente no caso de Portugal” e o autor conclui que “se levarmos em conta todos os aspectos, teremos de concluir que aqueles que permanecem fiéis às doutrinas do pensamento antidemocrático do século XIX não teriam muito a recear da democratização em termos de uma redistribuição radical. Mesmo o zelo revolucionário do governo de transição de esquerda em Portugal acabou por cair por imposição do eleitor médio” (Esping-Andersen, 1993: 604). Deste modo, segundo esta perspectiva, pese embora as mudanças significativas ocorridas com a democratização, o impacto destas não provocou uma alteração significativa, pelo menos ao nível da redistribuição. Ou seja tratou-se de um processo reformista com resultados pouco eficazes, tendo por referência o regime anterior. Esta abordagem demonstra a necessidade de procurar contornar as abordagens imediatistas que, por vezes, assumem o Estado-Providência ou Estado Social como património exclusivo dos regimes democráticos, o que não é verdadeiro no caso de Portugal, entre outros, em que a afirmação de certos Direitos Sociais ocorreu primeiro que a consagração de alguns Direitos Cívico-Políticos, num regime político não democrático como foi o Estado Novo. Por outro lado, esta mesma perspectiva de Esping-Andersen poderá ser utilizada como um instrumento de análise para aferir a possibilidade teórica de, mesmo após a transição democrática ocorrida com o 25 de Abril, ter havido um processo de continuidade ou persistência, embora com aprofundamento das medidas e alargamento dos beneficiários abrangidos, do modelo de Previdência iniciado no Estado Novo.

A importância da análise histórica dos fenómenos sociais pode ser justificada pela conhecida interrogação: “Não é verdade que o presente só é pela metade a presa de um passado obstinado em sobreviver, e que o passado, através de suas regras, diferenças

e semelhanças, é a chave indispensável de todo o conhecimento do presente?” (Fernand Braudel). Aceitando esta ideia, torna-se indiscutível a importância das abordagens históricas na compreensão dos aspectos da realidade actual. A leitura socio-histórica permite uma análise interpretativa em duas dimensões: o enquadramento dos factos no contexto do período em causa, permitindo um aprofundamento do conhecimento sobre o desenvolvimento deste processo, bem como o inevitável confronto com a realidade actual e respectivo aprofundamento da sua compreensão, podendo constituir-se como um instrumento de análise e referência para o estudo do actual modelo de Estado-Providência em Portugal.

A **pertinência da investigação** sobre este tema reside na necessidade de procurar a clarificação e aprofundamento de alguns aspectos da evolução do Estado-Providência em Portugal, nomeadamente a sua inscrição no período do Estado Novo.

Sobre a actualidade do interesse pelo estudo do corporativismo, Manuel de Lucena refere que este, no contexto de 1976, não estaria definitivamente ultrapassado: “pode provavelmente afirmar-se que a estrutura corporativa salazarista se acha irreversivelmente desconjuntada e em vias de demolição. Mas suspeito que, sob imprevistas formas, se nos repropõem hoje problemas no fundo muito semelhantes aos que o corporativismo a seu modo enfrentou e resolveu. E mais: não podemos jurar que alguns princípios não transitem desprevenidos «de um corporativismo a outro»”. Como refere o autor “há que fugir das fáceis analogias” (Lucena, 1976b: 9-10).

O desenvolvimento desta investigação teve por base o **quadro conceptual de referência** sobre as principais teorias do desenvolvimento do Estado-Providência¹. Embora, este não esteja directamente explicitado, por razões de delimitação do objecto

¹ Algumas das referências bibliográficas fundamentais são: Esping-Andersen (1994); Ferrera, *et al.* (2000); Flora e Heidenheimer (1995); Marshall (1967); Mishra (1995); Rawls (1993); Rosanvallon (1984); Rosner (2003); Thane (1986).

de análise, está subjacente nas análises realizadas, com especial predominância nas conclusões.

Sobre a evolução da segurança social portuguesa merece destaque a obra de Pierre Guibentif, (1997), sobretudo pela importância atribuída à evolução da Previdência Social no nascimento do sistema de Segurança Social.

Também a ideia de *continuidade*, defendida por Lucena (1976a, 1976b e 1982), reforça o interesse e até a necessidade de analisar o período do Estado Novo para compreender as origens do nosso Estado-Providência. Neste sentido a Reforma de 1962 assume uma importância decisiva na medida em que constitui o diploma/iniciativa fundamental do regime, que instituiu uma concepção moderna e europeia no desenho do esquema de previdência social. Se, porventura, dúvidas houvessem, note-se que esta vigorou até 1984 e que muitos dos mecanismos do sistema actual são uma herança desta reforma. Mas esta é uma análise para desenvolver nos próximos capítulos. Deste modo, as análises destes autores constituem as principais referências de enquadramento e sustentação teóricas desta investigação, sobretudo a ideia de Lucena, que considera que “o caso da Previdência é o que melhor evidencia o íntimo nexo do que muda com o que permanece” (Lucena, 1982: 924). Esta perspectiva constitui a fundamentação principal da tese deste estudo, que defende a evolução do sistema português numa linha de continuidade com a previdência social do Estado Novo, em que a Reforma da Previdência Social de 1962 constitui o pilar da institucionalização do Estado-Providência em Portugal.

No que respeita à **estratégia de investigação**, o seu enfoque residiu na análise das transformações da estrutura institucional do sistema de protecção social, numa perspectiva de evolução organizativa (forma), mas também de evolução das concepções e práticas sociais instituídas (conteúdo). Neste sentido esta evolução deve ser entendida

como processo de rupturas, continuidades e até de combinações complexas de ambas, numa análise do processo em si, enquanto dinâmica evolutiva, e não tanto nas suas dimensões específicas.

Quanto à abordagem cronológica, a estratégia consistiu na consideração de dois períodos históricos distintos:

- a) O período anterior à Reforma (capítulo 2) no sentido de justificar a sua necessidade e simultaneamente destacar a sua importância enquanto ruptura com alguns dos princípios tão caros ao corporativismo, que haviam sido a base doutrinária do esquema da Previdência Social instituída em 1935.
- b) O período posterior à Reforma, que inclui a análise das evoluções no período após o 25 de Abril de 1974, com a implementação de um regime democrático, indispensável na identificação das continuidades que persistem na análise do modelo actual de Estado-Providência em Portugal.

Importa clarificar que o privilegiar da análise das continuidades é, deste modo, assumido como um pressuposto deste estudo, o que não significa o não reconhecimento dos aspectos de rupturas e da sua importância. Trata-se antes de, por oposição analítica às rupturas, evidenciar os aspectos de continuidade, que, por vezes, têm sido negligenciados nalguns estudos.

Quanto à análise do sistema actual, há que precisar que esta não contemplará a Lei de Bases da Solidariedade e da Segurança Social (Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto de 2000), nem os contributos da Comissão do Livro Branco da Segurança Social, uma vez que esta foi essencialmente centrada nas questões de financiamento e sustentabilidade financeira², nem a Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro de 2002, que viria a revogar a anterior, embora sem alterações significativas na estrutura do sistema.

² Sobre os objectivos prioritários, princípios inovadores e composição do sistema, previstos nesta reforma, consultar DEPP (2002: 207-214).

Ainda que estas sejam importantes, não constituem o objecto de estudo principal de deste trabalho, pelo que não foram alvo de análise.

No campo da **metodologia** há que, em primeiro lugar, referir que este estudo não se situa num campo científico específico, para prossecução dos seus objectivos. Antes consiste num “olhar” de cientista social sobre a realidade em causa, sem privilegiar uma abordagem científica particular. Em segundo lugar, merece destaque a importância atribuída à dimensão temporal, o que exigiu uma abordagem abrangente, num período que abarca todo o século XX. A reconstituição cronológica de todo o processo foi determinante, na medida em que só assim poderão ser reconhecidos certos factos, como historicamente prevalecentes, através do cruzamento dos principais elementos constitutivos do processo de institucionalização do Estado-Providência em Portugal.

As técnicas de pesquisa foram essencialmente a análise documental e a pesquisa bibliográfica, que inclui também a pesquisa em publicações do período. Ainda assim a legislação constitui o objecto de análise principal, sem que esta pretenda ser uma análise legislativa, muito menos jurídica. No entanto pretende-se uma análise no plano formal-institucional, mas que, simultaneamente, seja capaz de captar e interpretar elementos constitutivos da doutrina e moral do sistema.

Contudo, importa ter presente algumas das limitações metodológicas, intrínsecas ao estudo deste tema. A principal dificuldade reside na ausência de um quadro conceptual de análise: “continua assim por formular uma explicação histórica da segurança social e, da mesma maneira, continua por construir um modelo capaz de dar adequadamente conta dos fenómenos que actualmente se observam à volta e dentro dos aparelhos de segurança social” (Guibentif, 1985: 49). Por outro lado, na confrontação entre a realidade portuguesa e as teorias clássicas sobre o desenvolvimento da segurança

social, constata-se que esta não se enquadra integralmente no padrão de desenvolvimento associado ao crescimento económico, com forte incremento da industrialização e urbanização, num contexto político de democratização, no âmbito do processo de reconhecimento de direitos civis e políticos, generalizados a toda a população, que, associados às exigências de movimentos sociais de base operária, permitiu a progressiva consagração dos direitos sociais. Dada a ausência, ou menor importância de alguns destes aspectos “a perspectiva que terá que seguir a interpretação do caso português, passa pela análise das relações entre o Governo e os outros actores sociais a interferir no processo (Guibentif, 1985: 50).

Tendo em conta os aspectos referidos, o âmbito desta investigação consiste, essencialmente, num trabalho de “releitura” da evolução histórica enquanto base de uma primeira sustentação interpretativa deste processo. É necessariamente um trabalho incompleto e insuficiente, que exige futuros aprofundamentos e novos desenvolvimentos dos aspectos analisados. Dai que esteja assegurada a sua continuidade, no âmbito do projecto de doutoramento³, o que é bastante estimulante. Por conseguinte, os seus propósitos foram essencialmente dois:

- i) Uma descrição reflexiva no sentido de poder contribuir para a elaboração de um quadro explicativo sobre a evolução do Estado-Providência português, indispensável para o desenvolvimento de novas abordagens conceptuais e investigações sobre o tema. No entanto, este carácter descritivo poderá vir a permitir uma leitura “actual” sobre este processo, contribuindo para a clarificação ou precisão de certas teorias.

³ Doutoramento em Ciências Sociais, no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, subordinado ao tema a “A Emergência de Novas Solidariedades e o Futuro do Estado-Providência”, a partir de Outubro de 2006.

- ii) Uma interpretação crítica, na medida em que, ainda que indirecta e implicitamente, representa uma análise crítica do Estado-Providência actual, em função da sua evolução histórica.

No que respeita à **estruturação**, este trabalho pode ser decomposto em duas partes principais: a descrição e análise da previdência social no Estado Novo que determinou a Reforma da Previdência Social de 1962 e as suas Consequências (Capítulos 2 e 3). Numa segunda parte procura-se uma abordagem mais interpretativa sobre este processo de reforma e a sua importância na configuração do sistema actual de segurança social (Capítulos 4 e 5). Quanto ao conteúdo dos capítulos importa também explicitar alguns elementos.

O primeiro capítulo constitui o enquadramento desta pesquisa, através da realização de um breve levantamento dos estudos existentes sobre este tema (*survey*), bem com o seu enquadramento em função das diferentes perspectivas de análise. De seguida são apresentados alguns traços característicos da evolução do Estado-Providência no contexto do Estado Novo, de modo a permitir a contextualização do projecto corporativo de Previdência Social.

No segundo capítulo será apresentada uma descrição da evolução histórica da protecção social em Portugal, desde o início da Assistência Pública na Monarquia, até aos primeiros seguros sociais na I República. De seguida, são apresentados os princípios da Previdência do Estado Novo, o seu desenvolvimento e avaliação, até à Reforma de 1962.

O terceiro capítulo apresenta uma análise do processo da Reforma, desde o seu contexto social, ao processo legislativo, principais inovações e respectivos impactos na configuração do sistema, no sentido do moderno Estado-Providência.

Na sequência do anterior, o quarto capítulo procura conciliar uma abordagem descritiva das evoluções após o 25 de Abril de 1974, com a análise da configuração do actual sistema de segurança social, tendo por base uma perspectiva de continuidade (não linear, nem isenta de rupturas e progressos fundamentais), face ao modelo da Previdência Social do Estado Novo, em que a Reforma da Previdência Social de 1962, constitui o marco fundamental na institucionalização do Estado-Providência em Portugal.

Por fim, no capítulo 5 – Contributos e Interpretações - são apresentadas as principais conclusões desta investigação, constituindo por isso a componente mais rica deste estudo. As conclusões estão estruturadas em duas dimensões: a primeira procura apresentar uma síntese das principais características do processo português, fundamentada na análise da sua evolução histórica; a segunda realiza uma interpretação crítica deste processo evolutivo, baseada na avaliação do actual nível de desenvolvimento do Estado-Providência em Portugal.

Capítulo 1

Estado Novo e Estado-Providência

*O sistema corporativo é de lés-a-lés uma maneira política
de resolver a questão social.*

Manuel de Lucena (1976a: 18)

1. Estado Novo e Estado-Providência

1.1. A interpretação da relação entre Estado Novo e Estado-Providência - estudos realizados

Quando se pretende analisar a institucionalização de um Estado-Providência em Portugal, a pergunta que se impõe é se o regime político do Estado Novo, com todas as suas particularidades, promoveu ou não medidas de carácter social no sentido de uma evolução para a afirmação da cidadania social, característica fundamental do Estado-Providência. Evidentemente que esta pergunta comporta inúmeras outras, entre elas, a de procurar avaliar até que ponto este processo foi divergente e/ou convergente com as evoluções ocorridas nos países da Europa Ocidental.

Não questionando o consenso em torno das limitações e negações de muitas dimensões da cidadania política, alguns autores como José Luís Cardoso e Manuela Rocha têm dedicado atenção à evolução das medidas sociais neste período, considerando mesmo que a “pouco e pouco se aproximaram e construíram, de facto, as condições de funcionamento de um típico Estado-Providência, passando a segurança social, uniformizada e estatizada, a substituir o voluntarismo das iniciativas previdenciais” (Cardoso e Rocha, 2003: 123). Deste modo, “é possível e desejável uma análise das iniciativas do Estado Novo em matérias de natureza social, afastando o estigma de se considerarem tais iniciativas como mera acção de propaganda ideológica e política” (Cardoso e Rocha, 2003: 113).

Uma primeira exploração sobre a literatura específica parece apontar para o facto de não ser abundante a produção científica sobre o tema. Uma limitação frequente tem que ver com a escassez de abordagens próprias nos estudos mais abrangentes, ou

seja, raramente os temas da política social merecem um capítulo próprio, por exemplo⁴. Por outro lado, os estudos específicos tendem a não apresentar uma perspectiva global sobre a evolução do tema, negligenciando por isso uma perspectiva evolutiva de análise deste processo durante o Estado Novo. No fundo, como que se pode considerar que, no geral, e em ambos os casos, os estudos existentes parecem ter um cariz preferencialmente descritivo e não tanto explicativo.

Importa assim destacar os principais estudos realizados, aqui agrupados em duas perspectivas diferentes, cujo critério residiu no enfoque e importância atribuída ao período anterior ao 25 de Abril de 1974, ou seja, no período do Estado Novo:

i) Fernando Maia (1984), Esping-Andersen (1993), Medina Carreira (1996), António Barreto (1996, 2000), Mozzicafreddo (2002) e Fernanda Rodrigues (1999) consideram que foi a transição democrática que permitiu a formação do Estado-Providência em Portugal, uma vez que os desenvolvimentos anteriores eram incipientes;

ii) Guibentif (1985, 1997), Manuel de Lucena (1976a), 1976b), 1982), Ilídio das Neves (1993) e Cardoso e Rocha (2003), por oposição, consideram que os desenvolvimentos ocorridos com a Previdência Social e Assistência foram determinantes para a formação do Estado-Providência em Portugal.

Esta divisão conceptual justifica-se porque o posicionamento destes autores não é consensual. António Barreto considera que a universalização da segurança social ocorreu depois da Revolução de 1974, mas reconhece que foi nos anos 60 que se iniciou o movimento de criação de um Estado de protecção tal como o conhecemos actualmente (2000: 64). Mozzicafreddo (2002) considera que “as formas de intervenção do Estado na esfera social e económica, primeiro, e de regulação das actividades económicas privadas, depois, inscrevem-se no desenrolar das transformações pós-74” (p. 29). Este

⁴ Esta escassez manifesta-se também ao nível do ensino superior, sobretudo, conforme refere Ilídio das Neves (1993:12), nas matérias referentes à segurança social.

autor atribui assim especial importância à evolução recente, sobretudo nos aspectos de concertação social. No entanto, este posicionamento não invalida que tenham existido formas de intervenção do Estado, nestes domínios, no período histórico anterior a 1974. O estudo mais abrangente é o de Fernando Maia que apresenta uma descrição total da evolução da segurança social desde os seus antecedentes no século XIX até à Lei de Bases de 1984 (Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto). Pese embora a grande importância e contributo deste estudo, o seu cariz é essencialmente descritivo pelo que não desenvolve uma análise interpretativa da dinâmica social inerente a este processo. Poder-se-á considerar que para Maia (1984), e também para Medina Carreira (1996), só depois do 25 de Abril de 1974 se poderá falar em Estado-Providência, até porque ambos apresentam um balanço muito crítico de toda a evolução da previdência e assistência corporativa.

Dos estudos referenciados, dois merecem especial destaque por conciliarem uma análise integral do processo com um enfoque explicativo do caso português: é o caso de Manuel de Lucena que desenvolve uma análise profunda da evolução do corporativismo (1933-1974 e depois até 1982), atribuindo uma importância decisiva às questões da previdência e analisando-as com grande minúcia. Também é fundamental o estudo de Pierre Guibentif que realiza a análise da segurança social em Portugal na perspectiva do Direito Internacional, contemplando todo o período do Estado Novo. Ambos constituem referências fundamentais para o desenvolvimento deste trabalho na medida em que consideram que o início do Estado-Providência em Portugal se inscreve no período do Estado Novo. Esta posição é, de certa forma, também partilhada por Ilídio das Neves ao considerar que o sistema de segurança social existe de forma minimamente organizada desde 1935 com a Lei n.º 1844, de 26 de Março (Neves, 1993: 11) e que historicamente o crescimento mais importante do número de pensionistas ocorreu entre 1971 e 1975

(Neves, 1993: 99), ou seja, ainda no período do Estado Novo devido ao esforço de investimento social iniciado com a Reforma da Previdência de 1962.

Curiosamente, as análises mais ricas têm sido produzidas por especialistas de formação base na área do Direito.

Quanto a estudos internacionais, o cenário é ainda de maior escassez. As obras de referência sobre o desenvolvimento histórico do Estado Providência não contemplam o estudo de países como Portugal, Espanha ou Grécia (Flora e Heidenheimer, 1995) e Esping-Andersen (1996), entre outros.

1.2. Singularidades do caso português

O campo das teorias sobre o regime do *Estado Novo* e o *Corporativismo* português é imprescindível para a caracterização e compreensão histórica da realidade social do país no período em causa. Deste modo, merecerão especial atenção aspectos como a doutrina corporativa, a organização da previdência e o papel do Estado, bem como os valores morais e o papel da igreja na assistência, sobretudo pela sua influência na determinação das medidas de protecção social, sua evolução ao longo do período e consequente estruturação num modelo específico de protecção social, que o regime, na sua fase final, chegou a designar de *Estado Social*.

O atraso económico e social

Historicamente, e à semelhança de outros países, as origens do processo de constituição do Estado-Providência em Portugal remontam ao período anterior ao regime do Estado Novo, conforme se pode verificar, quer pela criação da Repartição de Beneficência e o Conselho Superior de Beneficência Pública, ainda na Monarquia, em

1901, quer sobretudo, já na período da I República, pela legislação dos Seguros Sociais Obrigatórios na doença, acidentes de trabalho e nas pensões de invalidez, velhice e sobrevivência, em 1919. No entanto, só seriam efectivados com a legislação corporativa de 1933 e 1935, meio século depois de Bismarck (1883), vinte e cinco anos após o Reino Unido (1906-1911) e cinco anos a seguir à França (1930), Portugal integra-se no amplo movimento de intervenção do Estado no domínio social, pela via dos seguros sociais obrigatórios, já tardiamente (Carreira, 1996: 387). O arranque da Previdência Social Corporativa teve assim a lentidão do nosso crescimento económico, sendo também marcado pela mesma debilidade que se registava noutros sectores da organização corporativa (Lucena, 1976b: 153).

A doutrina corporativa e o conceito de Previdência Social

Tanto Manuel de Lucena (1976a, 1976b, 1982) como Pierre Guibentif (1985, 1997) consideram a previdência como o campo de aplicação exemplar da doutrina corporativa.

Sobre a doutrina corporativa importa desde logo clarificar o sentido atribuído aos conceitos. O conceito utilizado pelo regime foi o de **Previdência Social**. De acordo com os diplomas legais esta refere-se em conjunto à mutualidade e seguro social obrigatório (Maia, 1984: 15)⁵. Note-se que a escolha por este conceito não foi infundada. Por um lado, pretendia estabelecer, pelo menos na aparência legal, uma ruptura e demarcação com o anterior regime de Seguros Sociais Obrigatórios (1919), por outro, o conceito de segurança social seria aparentemente contrário à natureza e

⁵ O mesmo autor adverte para o facto de o termo possuir um sentido lexicológico mais amplo do que o do seguro, pois abrange, para além da reparação, a própria prevenção dos riscos. No entanto, no direito positivo português assumiu o significado restrito de “seguro social” (cf. Reforma da Previdência Social. Parecer da Câmara Corporativa, 6 de Abril de 1961, n.º9).

princípio do regime que pressupunha a iniciativa dos interessados. É importante também notar a influência conceptual francesa⁶, determinante nalgumas das evoluções futuras do sistema, que permaneceu até hoje com adopção da terminologia francófona do conceito de Estado-Providência. Ainda assim repare-se na utilização do conceito Estado-Providência desde 1935, ainda antes da segunda Guerra Mundial, aquando da criação das Caixas Sindicais de Previdência, pelo Decreto-Lei n.º 25935, de 12 Outubro 1935, no qual refere “é neste aspecto de perfeita solidariedade de interesses, longe da abstracção da luta de classes ou da utopia socialista do Estado-Providência” (introdução, p. 1465).

Dada a natureza política do regime do Estado Novo, até aos anos 70, a expressão segurança social foi preterida pela expressão *Previdência Social*. O regime pretendia deste modo afirmar a autenticidade do seu cariz social, por oposição aos excessos imprudentes do Estado-Providência ou às loucuras socialistas. Fátima Patriarca (1995) sugere que se pretendia manter o vínculo simbólico entre a natureza corporativa do regime e as instituições sociais por ele criadas, como as caixas de previdência profissionais, de empresa, etc., de modo a evidenciar o cariz social do regime (citada em Guibentif, 2000: 412). Contudo, o conceito de previdência não foi uma invenção do regime, já vinha sendo utilizado desde a I República com a instalação do Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e da Previdência Geral (ISSOPG).

A expressão **Segurança Social** acabou por, inevitavelmente, ir pouco a pouco ganhando importância. Neste processo, há que destacar as primeiras convenções colectivas sobre segurança social, nomeadamente com a França (1957), com o objectivo de assegurar cobertura social aos trabalhadores migrantes. No campo político, a expressão é definitivamente assumida em Novembro de 1973, por via da criação do

⁶ Nota: as publicações das Estatísticas da Organização Corporativa foram sempre em versão bilingue: português e francês.

Ministério das Corporações e Segurança Social. Este corresponde a um período de transformações, ilustradas até pelo próprio discurso político, em que com Marcello Caetano se assume a transformação do Estado Corporativo num *Estado Social*⁷.

A afirmação da natureza corporativa do regime

Em termos de configuração política, o regime definiu-se constitucionalmente como uma «república, unitária e corporativa». Numa tentativa de definir o regime “deve entender-se a definição, algo paradoxal, que dei do salazarismo, enquanto fascismo sem movimento fascista e, portanto, sem tentação totalitária; cristão na ideia em vez de pagão; e conservador, nunca subversivo” (Lucena, 1982: 900), portanto “essencialmente fascista mas pouco – e remordidamente” (*idem*: 901). Deste modo, o regime procura afirmar-se como “não socialista” e simultaneamente como “não liberal”. Por isso não deixa de significar uma certa continuidade do modelo tradicional de Estado Protector, com um forte pendor moralista e paternalista. Evitava a intervenção directa do Estado mas nunca dispensou o seu poder disciplinador. Se na República os valores fundamentais são o Cidadão e os seus direitos cívico-políticos, no caso do Estado Novo temos a nação e a pátria como valores primeiros, que legitimam a subjugação do interesse particular ao interesse nacional. Parece, assim, haver uma certa inversão de princípios. Um Estado corporativo que necessita da previdência – o que confere uma lógica de poder e legitimidade - na sua implementação enquanto regime, vinculado a pressupostos corporativistas de manutenção da paz social, que se traduziram necessariamente na reprodução social da ordem e estratificação do poder existente, numa sociedade fechada e sem grande dinâmica de participação social. Apesar de este não ser um processo inédito, no desenvolvimento do Estado-Providência, não deixa de

⁷ Vale a pena ver o *Depoimento* de Marcello Caetano (1976: 123-147) sobre o sentido deste conceito, bem como as inúmeras referências a esta expressão nos debates parlamentares na Assembleia Nacional.

ter as suas especificidades, nem exclui, à partida, a possibilidade de iniciativas e medidas sociais importantes.

A análise da intervenção do Estado Novo no campo da previdência social reforça a certeza da intenção do regime corporativo de se dissociar, quer da perspectiva dos Seguros Sociais Obrigatórios da 1ª República, quer das experiências de *welfare state* que noutros países então se iniciavam (Cardoso e Rocha, 2003: 132). Assim, a base ideológica do sistema político do Estado Novo repudia igualmente o liberalismo e o socialismo nas suas raízes filosóficas e nas suas consequências práticas, superando-as através de uma *orgânica cooperativa de associação* (cf. Fernando de Matos em intervenção na Assembleia Nacional, em 10 de Fevereiro de 1968, Diário das Sessões nº 134, p. 2416). Este conceito de *orgânica cooperativa de associação* virá a ser determinante, conforme se verificará pela própria estruturação dos organismos de previdência. Assim, Salazar “anunciou o advento de um novo regime fundado na «constituição natural da sociedade». Propôs-se substituir, enquanto base do Estado, o «cidadão abstracto» por «grupos naturais» e «associações morais e económicas». Os indivíduos deveriam contar tal como existem realmente, isto é, como membros de famílias, comunidades de residência e classes profissionais” (Salazar, 1939: 85-91, citado em Ramos, 2004: 562).

Quanto à defesa pública sobre o projecto de previdência social corporativa, Lucena considera que o regime não prometeu muito, sobretudo se compararmos com as promessas da I República, o que mais uma vez indicia uma clara demarcação, e até tentativa de oposição, face ao esquema de seguros sociais obrigatórios de 1919. Tratou-se assim de um projecto sem demagogia, em que desde logo se anunciaram as dificuldades, que inicialmente a previdência seria escassa, que só lentamente melhoraria e o que o económico não seria sacrificado ao social (Lucena, 2000: 153-154).

Compreende-se, por isso, a afirmação doutrinal de que a “política social (...) tem sido e será sempre uma política de verdade” (Criação das Caixas Sindicais de Previdência, Decreto-Lei n.º 25935, de 12 Outubro 1935, introdução, p. 1467).

A organização da Previdência Social e o papel do Estado

Importa agora procurar entender como é que estes princípios se traduziram na organização da previdência e nos seus diversos organismos.

A **estrutura da organização** da Previdência Social era composta pelas seguintes dimensões: instituições de previdência; caixas sindicais de previdência; caixas de reforma ou de previdência; associações de socorros mútuos e instituições do funcionalismo público; casas económicas; assistência aos pescadores; assistência aos trabalhadores rurais; abono de família; refeições económicas; conselho superior da previdência da habitação económica (Mattoso e Henriques, 1965: 114). Esta estruturação baseava-se em princípios corporativos, uma vez que ao invés de um sistema unificado de âmbito nacional, se privilegiou a constituição de caixas (com o aproveitamento das já existentes), segundo a organização sindical e patronal de certas actividades, por profissões ou ainda por empresas. Trata-se, sem qualquer dúvida, de um modelo estratificado, e assumidamente avesso aos princípios igualitários que ganhavam força pela Europa. Eventualmente, nem poderia ser de outra forma, sabendo-se que esse discurso é intrínseco aos regimes democráticos. Talvez por isso não seja de estranhar que aquando da publicação da legislação referente às Caixas Sindicais de Previdência se afirme: “tem-se se não por errada ao menos e seguramente por dispendiosa e pouco eficiente a imposição de fórmulas rígidas e igualitárias a toda a população, sem atender às diferenças de nível económico e social que tão profundamente fazem divergir a vida real da Nação do somatório estatístico dos

indivíduos”. No mesmo diploma acrescenta-se ainda que a “vantagem incontroversa dos métodos corporativos resulta exactamente da solução parcelar dos problemas pela sua estreita adaptação aos agrupamentos naturais, com necessidades, condições de vida e possibilidades económicas sensivelmente distintas” (Decreto-Lei n.º 25 935, de 12 Outubro 1935, introdução, p. 1466).

No que concerne ao papel do Estado, segundo a Constituição de 1933, “ao **Estado** cumpria promover e favorecer as instituições de solidariedade, previdência, cooperação e mutualidade, o que significa que não incluía nas suas atribuições a constituição de um sistema de previdência nem tão pouco o seu financiamento (Cardoso e Rocha, 2003: 115).

Um dos principais traços do regime consistiu na defesa da **função supletiva do Estado**, assentando o princípio da ajuda do Estado à iniciativa particular. O deputado Fernando de Matos, numa intervenção na Assembleia Nacional, em 10 de Fevereiro de 1968, Diário das Sessões nº 134, afirma que “em nossa república unitária e corporativa, o Estado tem essencialmente uma missão de arbitragem nos conflitos e de coordenação e fiscalização das actividades de interesse geral. Fora do âmbito constitucional do direito público e da gestão dos bens do domínio público, quer na economia, quer na assistência, quer nas relações laborais, quer nas outras manifestações da vida colectiva, quando está em jogo o bem comum, o Estado arbitra, coordena, fiscaliza, supre, subsidia mas não administra” (p. 2416). Conforme se demonstrará mais adiante, este discurso é coerente com a doutrina corporativa, mas nesta data estava já desfasado, uma vez que as evoluções entretanto ocorridas tinham propiciado mudanças importantes, algumas mesmo contrárias aos princípios corporativos do regime.

No que se refere ao **financiamento**, como é evidente, este estaria a cargo das contribuições dos trabalhadores e entidades patronais. Como estava organizado por

diversas caixas, autónomas, cada uma deveria ser responsável pela sua gestão, não havendo lugar a financiamento do Estado, nem tão pouco qualquer possibilidade de solidariedade entre as caixas, estabelecendo-se assim um princípio de separação entre os diversos regimes, nomeadamente no que se refere às suas despesas (Lucena, 1976b: 162).

Analisando os diplomas fundamentais⁸ - a Constituição Política e o Estatuto do Trabalho Nacional (1933), a Lei das Instituições da Previdência Social (1935) e o Estatuto da Assistência Social (1944) - é possível apresentar, segundo Fernanda Rodrigues, os **princípios** subjacentes às iniciativas de política social neste período: a família como entidade provedora central relativamente aos seus membros; o princípio da supletividade do Estado por relação às iniciativas particulares; a responsabilidade individual traduzida quer na adesão à corporação quer na organização dos benefícios; a subordinação dos esquemas previdenciários à corporação organizada de acordo com as actividades económicas; a ausência de comparticipação financeira estatal a a par de uma forte presença fiscalizadora (orientado para a lógica integradora do modelo e não para a efectivação dos benefícios) (Rodrigues, 1999: 158).

Existe porém uma excepção, cuja importância tem sido negligenciada nos vários estudos. Trata-se do caso da previdência dos Servidores do Estado, instituída antes da Constituição de 1933, e que, por conseguinte, escapou à organização corporativa. A Caixa Geral de Aposentações foi criada pelo Decreto-Lei n.º 16667, de 27 Março 1929. Esta agregou os seguintes organismos: Caixa de Aposentações; Caixas de Aposentação das várias polícias; Caixas de Aposentação do pessoal das extintas Administrações de concelho; Caixas de Aposentação do pessoal dos arsenais do Exército e da Marinha; Caixas de Aposentação da Fábrica da Cordoaria Nacional; Caixas de Socorros do

⁸ Estes diplomas serão alvo de uma análise mais desenvolvida no capítulo 2.2.

Pessoal da Imprensa Nacional; Caixa de Previdência do Pessoal Operário da Casa da Moeda; Caixas de Reforma do Pessoal de Obras Públicas e Caixas de Reforma do Pessoal dos Caminhos-de-ferro do Estado. No referido decreto estava definido o financiamento do Estado (Art. 12.º - Financiamento do Estado, pág. 725).

Os factores explicativos sobre o caso português

Uma das dimensões de análise relevantes é, também, procurar explicar até que ponto as medidas tomadas corresponderam ou não a pressões ou reivindicações dos grupos sociais em termos de exigências de medidas de protecção social e redistribuição. Outra das dimensões importantes é procurar perceber até que ponto o regime do Estado Novo era indiferente à «questão social» como considera Esping-Andersen (1993: 604).

Pierre Guibentif apresenta uma tentativa de interpretação do fenómeno da criação da previdência social portuguesa, utilizando como suporte teórico o modelo desenvolvido pela literatura sobre a segurança social, segundo o qual os modernos sistemas de segurança social resultam de um processo de constituição de novos quadros de solidariedade assentes em três dimensões: solidariedade de classe (associações de socorros mútuos), solidariedade profissional (caixas de actividade ou de empresas) e, por fim, a solidariedade nacional (materializada pela intervenção do Estado na organização e no financiamento de sistemas mais amplos de seguros sociais). Porém, o autor reconhece que este modelo explicativo apresenta limitações, quando aplicado à análise de fenómenos a uma escala mais reduzida conforme se pode verificar pelo exemplo português das inúmeras instituições que se desenvolveram neste período o que sugere que as necessidades de entajuda serão um factor necessário, mas não suficiente, para o desenvolvimento da segurança social (Guibentif, 1985: 48-49).

Também Esping-Andersen considera ser “muito difícil determinar se a maior preocupação quanto à política social se ficou a dever ao dinamismo económico, ao processo hesitante de liberalização política, ao desejo de entrar na Europa ou a um descontentamento social latente. O mais provável é que a verdade esteja numa combinação de todas estas forças” (Esping-Andersen, 1993: 604).

Retomando a perspectiva de Guibentif, a implementação e o desenvolvimento da Previdência Social no Estado Novo deve ser entendida a partir das seguintes dimensões de análise: a) o projecto de política social do Estado Novo, na sequência de um movimento anterior, como os seguros sociais obrigatórios em 1919 e como resposta à crise e instabilidade social. Devem ainda ser equacionadas as questões de desenvolvimento económico. Não foi por acaso que estes sempre se desenvolveram primeiramente na indústria e geralmente nos sectores produtivos mais avançados; b) a celebração do regime, com particular importância nas questões de legitimação social da organização corporativo – relação com os grupos sociais; c) a reeducação social, que merece da parte do autor uma atenção especial, no sentido de apreender o “projecto de reeducação social que está por detrás da constituição da previdência social. Tratar-se-ia de pôr a funcionar um dispositivo que pudesse servir à disciplinação das consciências. E encontramos, ao alargar o campo de análise, numerosos indícios de uma tal estratégia” (Guibentif, 1985: 55).

Um exemplo ilustrativo parece ser o caso da **disciplinação da vida associativa**. Desde pelo menos o século XIX que o fenómeno associativo havia sido “usado” como instrumento de combate político⁹. Também no estado Novo era patente a antipatia do

⁹ Como exemplo da instrumentalidade política a que o associativismo sempre esteve sujeito, veja-se o episódio descrito por Alves (1996: 529) em que uma vez que a Associação Comercial do Porto depressa se revelou como um bastião cartista no norte de Portugal, os setembristas incentivaram a proliferação associativa, através da Portaria de Passos Manuel, de 23 de Setembro de 1836.

Governo pelas associações de socorros mútuos (Guibentif, 1985: 54), até porque estas não correspondiam ao modelo corporativo. A Constituição Política da República Portuguesa de 1933 prevê, no Título II (Dos Cidadãos), Artigo 8.º, 14.º, “A liberdade de reunião e associações”. Porém a mesma constituição acrescenta no §2.º do 20.º do mesmo Artigo 8.º - Leis especiais regularão o exercício da liberdade de expressão, de pensamento, de ensino, de reunião e de associação (...). Deste modo, esta “ambiguidade” constitucional parece significar um limite ao direito de liberdade de reunião e associação. Por outro lado, importa também ter presente que a própria circunscrição das associações ao estatuto de associações de socorros mútuos, tendo por base o auxílio recíproco, parece ser redutor, pelo menos face à abrangência de tipos de instituições identificados nos diversos estudos de caracterização do Terceiro Sector. “Efectivamente, a realidade viria a demonstrar que a regulamentação dos direitos fundamentais corresponderia à supressão prática da liberdade de associação, de expressão e de reunião em todas as suas manifestações, liquidando-se mesmo o que delas fora sobrevivendo após o golpe militar de 1926”. Ainda no “tocante à liberdade de associação, a legislação ordinária sujeitou a constituição de quaisquer associações – políticas, culturais, recreativas, desportivas, sociais, etc. – à prévia autorização do Governo, que devia aprovar os respectivos estatutos (sob a pena de inexistência legal das mesmas) e homologar os seus corpos gerentes. Estes podiam, aliás, ser livremente demitidos pelo Governo (com o poder de designar comissões administrativas da sua confiança, quando assim o entendesse). O Governo tinha ainda a faculdade discricionária de ordenar a dissolução de todas as associações já constituídas que entendesse terem-se «desviado dos seus fins estatutários» ou cuja acção contrariasse a «ordem estabelecida»” (Rosas, 1998: 245).

A importância da Igreja Católica

Quanto à influência da Igreja, é importante ter presente que o Cristianismo Social foi uma das quatro grandes correntes que se desenvolveram no século XIX, a par do Socialismo, Liberalismo e o Solidarismo (André Gueslin, citado em Estêvão, 1997: 44). Talvez, por isso, seja importante não descurar o papel da Igreja, sobretudo atendendo a que esta tem tido, historicamente, uma grande importância política, seja pela tradicional influência política do Clero e apoio popular, seja até pela influência do papel da doutrina católica, quer pelas Misericórdias, desde o final do século XV, preponderantes no domínio da assistência, quer pela sua importância no ensino¹⁰. Por todas estas razões é indiscutível a influência dos valores da Doutrina Social da Igreja na Previdência Social do Estado Novo¹¹, sobretudo na partilha de valores políticos como a Paz Social.

Para além da forte influência da **Igreja** na sociedade portuguesa, esta era também fundamental por via da sua intervenção directa nas funções de protecção social. No campo da assistência destaca-se, por um lado, a sua longa influência, uma vez que a origem das Misericórdias remonta 1498, e o facto de o primeiro dos seus cinco valores, ainda hoje assumidos, ser “a origem e inspiração cristã” (Fonte: *Site* União das Misericórdias, 2005), por outro lado, a extraordinária importância das suas actividades. Note-se que, na realidade portuguesa, o campo da assistência incluía a saúde e a intervenção estatal era residual. Deste modo, muitos dos hospitais que foram criados desde o século XVI pertenciam e eram geridos por Misericórdias, constituindo, em

¹⁰ Importa salientar a influência da igreja também no ensino, desde os colégios para as elites até ao facto de, para muitas das crianças e jovens, os seminários católicos terem representado a única possibilidade de acederem à instrução liceal e prosseguirem os seus estudos.

¹¹ Alguns exemplos em: Maia (1984: 7-11), Carreira (1996: 385), Martins (2000: 215-230, 300-302) sobre as relações Estado-Igreja no processo de institucionalização do Serviço Social, quer como formação académica, quer como profissão e Roseira (1964: 75-80), sobre a Segurança Social na doutrina da igreja.

muitos casos, o único serviço de saúde disponível para grande parte da população até à sua nacionalização em 1975 e a consequente criação do Serviço Nacional de Saúde. Por tudo isto, talvez não seja de estranhar que o deputado Fernando de Matos, em intervenção na Assembleia Nacional, em 10 de Fevereiro de 1968, Diário das Sessões nº 134, (pp. 2414-2417), se tenha referido à Misericórdia como “ a maior instituição de caridade e assistência particular de todo o mundo” (p. 2417). Para além destas, podem ainda ser destacadas as *Missões Católicas*, como a de Paris, em 13 de Janeiro de 1960, Diário das Sessões nº 141 (p. 215); a *Companhia de Jesus*, em 23 de Março de 1964, Diário das Sessões nº 150, (pp. 3780-3781) e *Obras Missionárias*, em 15 de Dezembro de 1967, Diário das Sessões nº 112, (pp. 2119-2122). Estas organizações actuavam quer no continente quer no ultramar, sobretudo no campo do ensino, assistência e apoio aos emigrantes (*Missão Católica de Paris*).

Industrialização e urbanização

A previdência em Portugal desenvolveu-se primeiramente no sector industrial e depois nos serviços. Deste modo, a evolução da protecção social tem sido um processo associado ao processo de industrialização e urbanização. Portugal, no quadro europeu, era ainda um país eminentemente rural até à primeira metade do século XX. Neste sentido, poder-se-á considerar que este atraso estrutural aliado a uma apologia do mundo rural, promovida pelo regime, como que (do ponto de vista Durkheimiano) condicionou a própria evolução da previdência, pelo menos até aos anos 60, em que com a emigração maciça, o êxodo rural e a guerra colonial propiciaram um forte impulso no processo de urbanização. A par deste processo está também o forte crescimento económico, motivado pelas obras públicas emblemáticas do regime, bem

como o surto de industrialização que exigiu uma maior disponibilidade e acréscimo de importância da mão-de-obra.

Participação Social

Ainda sobre outras variáveis determinantes no processo de desenvolvimento dos sistemas de protecção social, como a capacidade de mobilização política, a força da ideologia liberal e a existência e extensão de instituições privadas fundadas no princípio da segurança voluntária (Flora e Heidenheimer, 1995: 11), verifica-se que, na análise do caso português, pouca relevância parecem ter tido, até pelas características do próprio regime político, como as restrições à liberdade de associação, expressão, a censura, os presos políticos, entre outros.

Comparação internacional

Por fim, faz sentido olhar a especificidade portuguesa a partir da comparação com a Europa. A título de exemplo, refira-se que em França a universalização da segurança Social aconteceu em 1948, no desenvolvimento de um processo que vinha de 1945 com a criação do *Hospital Toutes Classes*. Assim, a desigualdade face à saúde rompeu com a tradicional oposição entre assistência pública e cuidados de saúde, entre medicina (pública) para os pobres e medicina (privada) para os ricos. Este desenvolvimento no campo da saúde implicou a consolidação da importância da segurança social no sistema de protecção social, sendo a principal fonte de financiamento da saúde (Chauvenet, 1978, citado em Graça, texto 89: 2-3). Apesar da situação portuguesa estar bastante atrasada face a estas evoluções europeias, não significa que não tenham havido alguns progressos, porventura até influenciados por este mesmo contexto internacional.

Deste modo, o modelo de Estado-Providência que então se apresentava como forma política de Estado nos países capitalistas avançados, pressupunha a combinação de características que, neste período, em Portugal, não vieram a verificar-se. Assim, o **pacto social**, suporte da «solução» institucionalizada pelo Estado-Providência, não existe em Portugal, durante este período, uma vez que não consolidou quer a participação autónoma dos trabalhadores (a organização corporativa toma-os como representados) e inviabilizou a compatibilização entre capitalismo e democracia” (Rodrigues, 1999: 184).

Conclusão

Em síntese, poder-se-ão destacar ainda duas originalidades: *i)* a implementação da previdência em 1935 foi feita num processo de fraca participação social, sem referência a estudos e à margem de contributos de especialistas sobre as matérias em causa, o que já não será válido para a Reforma da Previdência Social de 1962, ou seja, revelou uma forte iniciativa e imposição política do Estado na concepção do sistema; *ii)* o sistema foi projectado e implementado fora de qualquer intervenção relevante por parte do movimento operário (Guibentif, 1985: 57).

Por fim, a explicação do caso português é também uma questão metodológica, na medida em que “continua assim por formular uma explicação histórica da segurança social e, da mesma maneira, continua por construir um modelo capaz de dar adequadamente conta dos fenómenos que actualmente se observam à volta e dentro dos aparelhos de segurança social” (Guibentif, 1985: 49).

Capítulo 2

Os Antecedentes da Reforma da Previdência Social

E é neste aspecto de perfeita solidariedade de interesses, longe da abstracção da luta de classes ou da utopia socialista do Estado-Providência, que se verifica mais uma vez o nível elevado das soluções corporativas e a sua natural conformidade com as realidades da vida.

Decreto n.º 25:935, de 12 de Outubro de 1935, que promulga o regulamento das caixas sindicais de previdência.

2. A Previdência Social Corporativa

2.1. Antecedentes históricos precursores da Previdência Social

A Assistência Pública

Foi ainda durante a Monarquia que foram criadas, por um lado, as primeiras estruturas estaduais especificamente vocacionadas para o enquadramento da beneficência privada, como o Conselho Geral de Beneficência (1835) e a Assistência Nacional aos Tuberculosos, no final do século, e por outro lado, as primeiras caixas tuteladas pelo Estado destinadas a proporcionar apoio económico a determinadas categorias de trabalhadores (Leal, 1966-67 citado em Guibentif, 2000: 412). Deve-se ainda fazer referência à criação da Casa Pia de Lisboa, ocorrida em 1788, por iniciativa de Pina Manique, que segundo Fernando Maia pode de certa forma servir de referência como o primeiro passo de lançamento da Assistência Pública em Portugal (1984: 9). Em 1901, foi criada a Direcção da Beneficência Pública, cuja acção não foi eficaz.

A moral da Assistência

A intervenção do Estado português, de uma forma mais organizada, para aliviar as situações de pobreza ocorreu só no decorrer do século XIX. Antes e durante vários séculos, fora a Igreja Católica a desempenhar a principal função na protecção social (Carreira, 1996: 385). Talvez, por isso, este seja um factor importante para aferir quais as motivações e os valores subjacentes a esta intervenção. Sendo inquestionável a preponderância da Igreja enquanto instituição, será de admitir que sejam os valores desta que norteiam a própria assistência. Para Maria Antónia Lopes, “desde tempos recuados os católicos, individualmente ou através da sua igreja, praticavam a caridade

através das esmolas, como via de redenção dos seus pecados. Movidos especialmente pelas vantagens da acção caritativa, secundarizavam as verdadeiras causas da pobreza” (citado por Carreira, 1996: 385). Por conseguinte, “perante a gravidade e o perigo social da pobreza maciça, a intervenção pública consiste, ora na prestação de socorro aos incapacitados, ora na repressão dos que, podendo, não queriam trabalhar. Pelo menos assim se pensava” (Carreira, 1996: 385). Historicamente, foi este o contexto de desenvolvimento da assistência em Portugal.

Os princípios da **assistência** foram definidos apenas no final do Século XIX. “Só no congresso internacional de assistência pública, de Paris, em 1889, são fixados os princípios fundamentais, a saber: a assistência social cabe a entidades públicas; é concebida no quadro territorial do interessado; a participação financeira do Estado deve ser muito limitada; a assistência destina-se apenas aos indivíduos sem recursos, que não podem trabalhar, e é subsidiária de outras ajudas, nomeadamente da família” (Join-Lambert, citada em Carreira, 1996: 385).

É interessante verificar que o papel da assistência nunca foi consensual. Porquê? Apesar da complexidade da questão, é possível enunciar alguns elementos. As oposições foram de vária ordem, desde os argumentos sobre a ineficiência económica deste tipo de encargos, demográfica dado o perigo de promover a reprodução dos pobres, e, sobretudo moral, ou seja, o ter que merecer para poder receber. Por tudo isto a preocupação primeira tem sido, desde sempre, a de fazer a destrição entre o bom e o mau pobre, os que merecem e os que não merecem, tudo em nome dos *bons costumes*. Talvez esta seja a *marca* presente ainda hoje nas medidas de política social.

Evidentemente que estes aspectos condicionaram, historicamente, as próprias medidas de assistência. Assim, o Estatuto da Assistência Social consagra também o princípio da necessidade do inquérito prévio para apuramento do grau de insuficiência

da economia familiar, avaliado pelos encargos legítimos, pela condição social e pela capacidade de trabalho dos beneficiários ou contribuintes daquela mesma economia” (Carreira, 1996: 386).

Apesar do reconhecimento, desde 1911, de “que o pauperismo não se resolveria com a assistência e que a mendicidade não poderia extinguir-se por decreto que mandasse aplicar medidas repressivas” e que este “só teria solução produzindo riqueza e distribuindo-a equitativamente”, a verdade é que a assistência pública, nos termos explicitados, “vigorou entre nós até à adopção de medidas de índole diversa na segunda metade dos anos 70, após o 25 de Abril. Todavia, a partir de 1935, o âmbito social da sua vigência foi-se restringindo, aos poucos, devido à instituição e à expansão da previdência social” (Carreira, 1996: 386).

Não deixa de ser curioso o outro lado desta mesma questão moral. O Estado, desde sempre, sentiu necessidade de estabelecer mecanismos para a intervenção disciplinadora do poder político, devido aos abusos verificados nas actividades de assistência, pelo menos desde o século XIV (Maia, 1984: 8).

O movimento associativo

Recuando, encontramos exemplos de instituições de beneficência desde o século XIV, mas as instituições de mutualidade moderna aparecem no século XIX, com a designação de montepios que, por sua vez, se desenvolveram sob a forma de Associações de Socorros Mútuos.

Caracterizando a evolução portuguesa, a extinção definitiva das corporações das artes e ofícios, de origem medieval, ocorre em 1834 (decreto de 7 de Maio) juntamente com a extinção das ordens religiosas, que, como é evidente, provocou uma diminuição das instituições particulares de assistência (Maia, 1984: 10). Em França, tal havia

ocorrido em 1791 com a Lei *Le Chapelier*, de 14 de Junho de 1791. Apesar da extinção das corporações, o direito de associação profissional continua a existir, tendo sido estabelecido pela Lei de 20 de Junho de 1823, regulado também pelo Código Penal de 1852 (sujeitava a constituição das associações à autorização prévia do governo).

A primeira associação instituída em Portugal após a extinção das corporações foi a Sociedade dos Artistas Lisbonenses, fundada em 1839. Mas antes já tinha sido criado o primeiro Montepio de Socorro Mútuo: o Montepio do Senhor Jesus do Bonfim, fundado em 1807. Foi a partir de 1851 que se assistiu a uma clara expansão do movimento associativo, de base operária. Este movimento encontra a sua origem no desenvolvimento económico do período do romantismo (anos 50 do Séc. XIX) e nos movimentos político-ideológicos suscitados pela publicação do jornal *Ecco dos Operários*, fundado por Sousa Brandão e Lopes de Mendonça a partir de 1850. Entre 1843 e 1889 foram instituídas 392 associações operárias, abrangendo cerca de 139 000 associados.

O movimento mutualista constitui o embrião de formas de previdência colectiva face aos riscos sociais que ocorrem em resultado da industrialização: doença e morte, desemprego, acidentes de trabalho e doenças profissionais, invalidez, velhice. As mutualidades são organizações sem fins lucrativos que uniam os associados e que, mediante uma quota, se protegiam conjuntamente contra certos riscos sociais, fazendo recair sobre todos os encargos correspondentes. Em Portugal, ficaram conhecidas pela designação de montepios. O seu crescimento teve lugar de uma forma não regulamentada, o que justificou a criação de uma Comissão, em 1866, que produziu um relatório com sugestões de reformas. Mas só em 1891 essa regulamentação tem lugar, pelo Decreto de 28 de Fevereiro de 1891, ainda que com carácter provisório. Mais tarde, pelo Decreto de 2 de Outubro de 1896, esta regulamentação é alterada, tendo

estabelecido o regime destas associações, que vigoraria até 1931. O Decreto n.º 19281, de 29 de Janeiro de 1931, regulamentado pelo Decreto n.º 20944, de 27 de Fevereiro de 1932, viria a regulamentar estas associações.

O carácter insuficiente da acção mutualista e o descontentamento generalizado originaram tensões e revoltas sociais no final da Monarquia, nomeadamente pela inexistência de pensões de reforma. Assim, por Decreto de 17 de Março de 1870, que aprovou o regulamento do Arsenal da Marinha, são instituídas pensões de reforma para os operários deste Arsenal. O carácter excepcional deste direito a reforma originou, mais tarde, em 1886 (Decreto n.º 2, de 17 de Julho de 1886), a extensão do direito a reforma aos operários dos estabelecimentos fabris do Estado. Foi então, para esse efeito, criada a Caixa Económica Portuguesa. Até 1905 foram criadas várias Caixas de pensões de reforma, quer a cargo do Estado quer a cargo de empresas privadas. Tornava-se necessário regulamentar este direito (pensões de reforma) e organizar a sua realização (as prestações de reforma). Para esse efeito, a Lei de 8 de Maio de 1896, regulamentada pelo Decreto de 22 de Junho de 1897, instituiu a Caixa de Aposentações dos Trabalhadores Assalariados, cuja administração foi confiada à Caixa Geral de Depósitos e Instituições de Previdência. Esta Caixa de Aposentações nunca funcionou. Mais tarde, em 1907, é criada a Caixa de Aposentações para as Classes Operárias e Trabalhadoras (pelo Decreto-Lei de 29 de Agosto de 1907, regulamentado pelo decreto de 19 de Dezembro de 1907). A instabilidade política do país levou a que esta instituição também nunca tenha funcionado. Outro problema que ganha reconhecimento é o dos riscos profissionais (acidentes de trabalho) em que o Código Penal de 1897 estabelecia o princípio da responsabilidade patronal (Maia, 1984: 15-21).

A I República e o início dos seguros sociais

No período da I República, merece destaque a Criação da Direcção Geral do Trabalho e Previdência (1912), a regulamentação dos riscos profissionais, na sequência do Código Penal de 1897 e apenas para um grupo limitado de trabalhadores (Lei n.º 83, de 24 de Julho de 1983), a criação do Ministério do Trabalho (Lei n.º 494, de 16 de Março de 1916) e a promulgação de legislação com vista à instituição de um regime de Seguros Sociais Obrigatórios (1919). A sua instituição ficou a dever-se à necessidade de reformas sociais, estabilizadoras do ambiente social e do regime republicano, perturbadas pelas convulsões sociais (movimento operário) e efeitos da I Guerra Mundial, num quadro de uma fraca assistência pública e de um mutualismo de reduzida projecção (Carreira, 1996: 387). Deste modo, foi aprovado um vasto conjunto de diplomas em 10 de Maio de 1919: Decretos-Lei n.º 5636 (seguro social obrigatório na doença), n.º 5637 (seguro social obrigatório nos desastres no trabalho), n.º 5638 (seguro social obrigatório na invalidez, velhice e sobrevivência), n.º 5639 (bolsas sociais de trabalho) e n.º 5640 (criação do Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Social)¹².

Em 1925 seria extinto o Ministério do Trabalho, pelo Decreto n.º 11267, de 25 de Novembro de 1925.

No que respeita ao mutualismo, alguma da legislação antiga (1896) é revista, face ao insucesso dos seguros sociais obrigatórios. O Decreto n.º 19281, de 29 de Janeiro de 1931, aprova o novo regime jurídico das associações de socorros mútuos, sendo o respectivo Regulamento aprovado pelo Decreto n.º 20944, de 27 de Fevereiro de 1932. São amplos os fins de actuação das associações de socorros mútuos, o seu

¹² Sobre o impacto desta medida e análise das prestações, ver também Lucena (2000: 152-153).

âmbito é alargado, sendo de aproximadamente 1800 o número de associações no país em 1932 (Maia, 1984: 21-25).

Neste sentido, pode-se concluir que os Seguros Sociais Obrigatórios constituíram um sistema inovador de protecção social, sendo por isso reconhecidos como a primeira medida de previdência em Portugal. Contudo, não foi concretizado, acabando por ter apenas aplicações pontuais, ficando muito aquém do previsto. Ainda assim conseguiu a instalação do Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e da Previdência Geral (ISSOPG), que empreendeu um estudo notável de dados sobre a assistência e o mutualismo. Para Pierre Guibentif, este é o ponto de partida do desenvolvimento do actual sistema de segurança social (Guibentif, 1997: 22). Pierre Guibentif considera que o projecto dos Seguros Sociais em Portugal (1919) falhou não devido a uma inspiração socialista, como argumentava o regime corporativo, mas sim por ter sido elaborado sem correspondência nenhuma com os projectos do movimento operário (Guibentif, 1985: 52-53).

2.2. A Previdência Social no Estado Novo

Neste capítulo será feita uma análise a partir dos principais diplomas legislativos que instituíram o sistema da previdência social corporativa no Estado Novo.

a) A Constituição de 1933

O regime definiu-se constitucionalmente como uma «república, unitária e corporativa» o que, naturalmente, se traduzirá na organização da previdência. Dado o contexto da crise de 1929, o regime instalado por Salazar não poderia deixar de tomar posição no que respeita à matéria social, embora tivesse também por objectivo a

repressão das forças opositoras ao novo regime. Neste contexto, o controlo da vida associativa e sindical constituiu uma prioridade. No entanto, o regime necessitava de estabelecer uma base de auto-legitimação doutrinária. Deste modo, a ordem e a paz social constituem a segunda dimensão no sentido de responder às necessidades e expectativas da população e, concomitantemente, lançar as bases da organização social corporativa, baseada na participação e representação orgânica dos elementos da nação, a partir das células ou grupos naturais a que pertenciam, nas instituições corporativas a constituir (Guibentif, 1997: 22; 2000: 412).

A Constituição de 1933 refere-se, nos seus Artigos 3.º e 6.º, ao acesso das classes menos favorecidas aos benefícios da nação, com o qual os poderes públicos devem preocupar-se. No plano geral, no Artigo 31.º é atribuída ao Estado a competência de superior coordenação e regulação da vida económica e social e o Artigo 35.º refere-se à colaboração entre o capital e o trabalho (Lucena, 2000: 154). No campo social, foi abandonada a noção de «direito à assistência pública» contida na Constituição de 1911. Fica clara a intenção de limitar ao máximo a intervenção do Estado, que se deveria limitar a apoiar (ainda assim regulando) as instituições de previdência (Guibentif, 1997: 22; 2000: 412). Assim, estabelece que incumbe ao Estado “coordenar, impulsionar e dirigir todas as actividades sociais”, “zelar pela melhoria das condições das classes sociais mais desfavorecidas, procurando assegurar-lhes um nível de vida compatível com a dignidade humana”, “defender a saúde pública”, assegurar a “defesa da família” e “proteger a maternidade” (Artigo 6.º, n.ºs 2, 3 e 4, e artigos 12.º e 14.º, n.º 2). No entanto, quanto ao seu papel, apenas refere que o Estado “promove e favorece as instituições de solidariedade, previdência, cooperação e mutualidade” (Artigo 41.º). Deste modo, ao limitar-se a promover e favorecer as referidas instituições, a Constituição de 1933 não só não assume a intervenção directa do Estado, como,

implicitamente, condiciona o alcance dos fins do Estado no campo da Previdência Social (Maia, 1984: 26). Também Silva Leal refere que “daqui se conclui que a previdência, de acordo com a Constituição de 1933, não é um fim do Estado, mas um fim de determinadas instituições. O Estado não pode ou não deve, perante a Constituição, chamar a si a realização dos objectivos de previdência. Esta atitude tem ainda como consequência a falta de participação do Estado no financiamento do sistema” (António da Silva Leal, “Organização da Previdência”. Apontamentos das Lições proferidas no Instituto de Estudos Sociais, no ano lectivo de 1966-67, p. 111. citado em Maia, 1984: 26). Para Lucena, a Constituição não define um rumo, apenas parece opor-se, ainda que implicitamente, à plena integração da previdência no Estado. Quanto ao resto estabelecia um quadro suficientemente “elástico” para não comprometer o governo (Lucena, 2000: 154).

b) O Estatuto do Trabalho Nacional – Decreto-Lei n.º 23 048, de 23 de Setembro de 1933

Trata-se do primeiro documento. Constitui, por isso, a base doutrinária da consequente organização corporativa. O referido decreto [4 páginas] está organizado em três partes: “Título I: Os indivíduos, a Nação e o Estado na ordem económica e social”; “Título II: A propriedade, o capital e o trabalho”; “Título III: A organização corporativa”. Esta organização é bem reveladora, quer do enquadramento da previdência no âmbito dos princípios do regime, quer da sua própria importância no projecto/modelo de organização social corporativa que se anuncia.

Os artigos 48.º e 49.º são os mais relevantes para o estabelecimento da previdência social no âmbito da organização corporativa. Como aspectos mais importantes destacam-se: a) a organização da previdência social (a realizar

progressivamente) estava inserida na organização do trabalho; b) a iniciativa de criação e organização das instituições de previdência competiria aos organismos corporativos; c) as instituições de previdência deveriam proteger os trabalhadores nas situações de doença, invalidez, desemprego involuntário e também assegurar pensões de reforma; d) afirmava-se o princípio da responsabilidade das entidades patronais em relação à protecção às vítimas de acidentes de trabalho; e) o financiamento do sistema de previdência social dependia das contribuições das entidades patronais e dos trabalhadores, sem a comparticipação financeira do Estado, embora este determinasse e sancionasse as condições para a sua realização; f) a administração das instituições de previdência era da responsabilidade dos representantes das duas partes contribuintes (entidades patronais e trabalhadores). Para além dos artigos citados, importa salientar que também os artigos 34.º a 50.º se referiam expressamente à previdência social. O primeiro estabelecia as normas dos contratos colectivos de trabalho, desde a obrigatoriedade de explicitar horários de trabalho, salários, descanso semanal, férias, etc., até às cotas de participação das entidades patronais e dos empregados ou assalariados nas organizações sindicais de previdência. O Artigo 50.º remete para os juizes do trabalho todas as questões suscitadas pelos contratos colectivos de trabalho, bem como as que possam surgir entre patrões e operários. Deste modo, pertencia aos Tribunais de Trabalho o julgamento das questões relativas à previdência social (Maia, 1984: 26-27).

No quadro da organização corporativa, “os Sindicatos Nacionais de empregados e operários e os Grémios formados pelas entidades patronais constituem o elemento primário da organização corporativa” enquanto que “as Corporações constituem a organização unitária das forças de produção e representam integralmente os seus interesses” (Artigo 41.º). Fica assim evidente o esforço disciplinador na actividade

associativa sindical, pela “omnipresença” do assentimento do Estado em todos os domínios. Importa ainda destacar que, neste documento, estão já presentes algumas restrições impostas aos trabalhadores. No que se refere ao trabalho por conta do Estado, o Artigo 37.º não reconhece o direito à greve, uma vez que refere que a “suspensão concertada de serviços públicos” implicará a “demissão dos delinquentes”. Também a associação ou organização sindical está condicionada. O Artigo 38.º estabelece que aos trabalhadores do Estado “é vedado constituírem-se em sindicatos privativos ou fazer parte de quaisquer organismos corporativos”.

Sintetizando, no Artigo 48.º do *Estatuto do Trabalho Nacional* foram desde logo estabelecidos os 3 princípios base da previdência: 1) a iniciativa deveria pertencer aos interessados, isto é, “incumbe aos organismos corporativos”; 2) sem compromisso, isto é, “em realização progressiva, como as circunstâncias o forem permitindo”; 3) sem intervenção directa do Estado, uma vez que “os patrões e os trabalhadores devem concorrer para a formação dos fundos necessários” sem, no entanto, o Estado abdicar da sua posição disciplinadora. Quanto aos riscos contemplados este documento parece ambicioso (Guibentif, 1997: 23).

Em simultâneo, foi ainda criado o **Instituto Nacional do Trabalho e da Previdência (INTP)** - Decreto-Lei n.º 23 053, de 23 de Setembro de 1933 - integrado no Sub-Secretariado das Corporações e Previdência Social, que extingue o Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Social (ISSOPG), bem como os Tribunais dos desastres no trabalho. Contudo, esta transição significou ainda assim uma certa continuidade, com nova designação, da estrutura institucional do antigo Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e da Previdência Geral (ISSOPG), uma vez que acabou por integrar grande parte do seu pessoal técnico. Este organismo tinha uma função regulamentadora e fiscalizadora. Entre muitas outras, competia-lhe a homologação das

novas instituições e aprovação dos respectivos estatutos¹³. No que se refere às instituições de previdência, curiosamente, as primeiras a serem legalmente instituídas foram as *Casas do Povo* (Decreto-Lei n.º 23 051, de 23 de Setembro de 1933), ainda antes da Lei das Instituições de Previdência (1935), que instituirá o regime das *Caixas de Previdência*.

c) A Lei n.º 1884, de 16 de Março de 1935

A Lei n.º 1884, designada por Lei das Instituições de Previdência Social, é considerada como a Lei de Bases de Organização da Previdência Social. Tinha como objectivos proceder à realização dos objectivos presentes no Estatuto do Trabalho Nacional e definir as bases gerais em que deveria assentar a organização do sistema de previdência (Maia, 1984: 27).

As instituições de Previdência Social foram estruturadas em quatro categorias, ainda que em rigor não devam ser, todas elas, consideradas como actividade corporativa: 1ª categoria - Instituições de previdência dos organismos corporativos (Caixas Sindicais de Previdência, caixas de previdência das Casas do Povo, Casa dos Pescadores); 2ª categoria - Caixas de Reforma ou de Previdência; 3ª categoria - Associações de Socorros Mútuos; d) Instituições de Previdência dos Servidores do Estado e dos Corpos Administrativos.

As Caixas Sindicais de Previdência (reguladas pelo Decreto n.º 25935 de 12 de Outubro de 1935) eram de natureza corporativa, criadas por iniciativa dos Grémios e Sindicatos Nacionais, por meio de acordos ou por força de contratos colectivos de

¹³ Com a introdução do Regulamento Geral das Caixas, pelo Decreto n.º 25935, de 12 de Outubro, serão reforçadas as competências do INTP, devido à consolidação da tutoria do Estado sobre o sistema de previdência. Para um análise detalhada veja-se Lucena (2000: 155-156).

trabalho, cobrindo os riscos de doença, invalidez, velhice e desemprego, sendo o financiamento (regime de capitalização) baseado exclusivamente em contribuições das entidades patronais e trabalhadores, sem comparticipação financeira do Estado.

As Caixas de Reforma ou de Previdência (reguladas pelo Decreto-Lei n.º 28321, de 27 de Dezembro de 1937), eram de natureza não corporativa, sendo criadas por iniciativa dos interessados ou por iniciativa do governo, de inscrição obrigatória, cobrindo os riscos de doença, invalidez e velhice, sendo o financiamento (regime de capitalização) baseado exclusivamente em contribuições das entidades patronais e trabalhadores.

A criação das Casas do Povo ocorre a partir de 1933, ano em que a autorização da sua constituição se faz com a publicação do Decreto-Lei n.º 23051, de 23 de Setembro de 1933. Este diploma legal previa que a realização dos fins de previdência destes organismos corporativos se fizesse através de mutualidades a criar para o efeito, delas tendo resultado as caixas de previdência das Casas do Povo. Estas caixas são extintas pelo Decreto-Lei nº 30710 de 29 de Agosto de 1940. A partir daí, as Casas do Povo passaram a exercer directamente as actividades de previdência social que lhes cabiam. Estas caixas abrangiam apenas os trabalhadores rurais e com carácter voluntário. Quando foram extintas (em 1940) passaram a abranger, com inscrição obrigatória, todos os trabalhadores rurais e produtores agrícolas em situação semelhante à dos trabalhadores.

As Casas dos Pescadores são criadas a partir de 1937, com a aprovação da Lei n.º 1953, de 11 de Março de 1937, tendo, desde a sua criação, fins de previdência social, abrangendo obrigatoriamente os trabalhadores marítimos.

As Associações de Socorros Mútuos, que se encontram regulamentadas pelo Decreto nº 19281 de 29 de Janeiro de 1931 e pelo Decreto nº 20944 de 27 de Fevereiro de 1932, são instituições de inscrição facultativa.

Por último, as Instituições de Previdência dos Servidores do Estado e dos corpos administrativos abrangiam a Caixa Geral de Aposentações (Decreto-Lei n.º 16667, de 27 de Março de 1929) e o Montepio dos Servidores do Estado (Decreto-Lei n.º 24046, de 21 de Junho de 1933) (Maia, 1984: 44-52).

Sobre a Lei n.º 1884, de 1935, importa clarificar que por si só não representou uma inovação total. De facto em 1935, com a entrada em vigor desta Lei já existiam cerca de 30 caixas de empresa. Este acolhimento das caixas anteriores no modelo de previdência corporativa obriga a clarificar que, nem mesmo inicialmente, a previdência social pudesse, no seu todo, ser identificável como actividade corporativa. Isto porque, conforme se referiu, foram integradas instituições anteriores ao regime, que não tinham feição corporativa: caixas de reforma ou de pensões, fundamentalmente de iniciativa patronal; as instituições de previdência dos servidores do Estado; associações de socorros mútuos. Assim, só as instituições de 1ª categoria se alicerçavam numa base especificamente corporativa e correspondiam a algo de verdadeiramente novo (António da Silva Leal, 1966-67: 177, citado em Maia, 1984: 27).

Uma primeira análise sobre a Lei n.º 1884 permite, desde logo, notar a ausência de referências às pensões de sobrevivência e subsídios de maternidade. Quanto ao desemprego, embora o reconheça como um risco, condiciona-o a uma regulamentação especial, que conforme se irá verificar, nunca acontecerá (Lucena, 2000: 155).

Tal como já foi referido, a implementação da previdência em 1935 foi feita sem referência estudos e à margem de contributos de especialistas sobre as matérias em causa (Guibentif: 1985: 57). Esta afirmação deve ser entendida em termos de

participação pública, não significando por isso falta de fundamentação ou incoerência doutrinária. O principal colaborador de Salazar (e eventual ideólogo do projecto) nos diplomas de 1933 e 1935 foi Pedro Teotónio Pereira¹⁴, que foi também Subsecretário de Estado das Corporações e Previdência Social entre 1933 e 1936. As interpretações acerca dos objectivos políticos do projecto em causa revelam: a forte influência da «Carta del Lavoro» do regime fascista italiano, uma vontade de quebrar a capacidade de intervenção do movimento nacional-sindicalista (Pinto, 2000) e um esforço de travar o desenvolvimento dos movimentos sociais independentes (Guibentif, 1985), nomeadamente cooperativistas e mutualistas - apropriando-se da figura da Casa do Povo, o Estado Novo conseguiu apagar parte da própria memória do cooperativismo português (Guibentif, 2000: 412).

Historicamente, a instituição da Previdência Social corporativa representa assim o segundo passo no sentido de uma regulamentação global da protecção social em Portugal (Guibentif, 1997: 25). Contudo, há que referir que a protecção dos servidores do Estado representa uma evolução completamente diferente das caixas de previdência. Organicamente, estavam sob alçada do Ministério das Finanças. A sua principal instituição foi criada em 1929, quando era Ministro das Finanças o próprio Salazar. Trata-se da *Caixa Geral de Aposentações*, que constitui uma caixa de reforma para a maioria das categorias de funcionários públicos.

No que se refere às mutualidades, a conhecida a hostilidade do regime salazarista ao associativismo (que não o estabelecido na base corporativa), provocou naturalmente o declínio desse sector. A título de exemplo, repare-se na evolução

¹⁴ Pertencem-lhe os discursos mais ilustrativos sobre a previdência social corporativa e a sua fundamentação doutrinária. Manuel de Lucena apresenta algumas citações em (Lucena, 2000: 153). Nesta argumentação estão bem presentes alguns dos elementos identificados na referência à “moral da assistência” como a “irresponsabilidade” e “preguiça” dos beneficiários (conferir capítulo 2.1).

decrecente das Associações de Socorros Mútuos, ainda que, porventura, este processo possa ter outras explicações, como o aumento e alargamento da protecção corporativa por via das caixas de previdência.

Como é evidente, até ao final dos anos 50, verificaram-se outras alterações legislativas importantes, no decorrer do processo de institucionalização do sistema então adoptado. Desde a instituição da iniciativa do governo na criação de caixas de previdência (1940 e 1943), a criação do regime de Abono de Família (1942), o Estatuto da Assistência Social (1944), a Federação das Caixas de Previdência (1946), o Ministério das Corporações e Previdência Social (1950), assim como progressos na uniformização de regimes das Caixas Sindicais de Previdência e das Caixas de Reforma ou de Previdência (1950 e 1954). Estas serão objecto de análise no próximo capítulo sobre o desenvolvimento da Previdência e Assistência.

2.3. O desenvolvimento da Previdência e Assistência

Pese embora todos os aspectos anteriores, presentes nos diplomas fundamentais, pode considerar-se que, ainda que lentamente, a evolução da previdência neste período evidencia a emergência de um **regime geral** (Guibentif, 1997). Logo nos anos 40, foram dados alguns passos no sentido de um alargamento de âmbito das instituições existentes, generalizando a previdência a mais trabalhadores e criando condições para que a falta de iniciativa dos interessados não colocasse trabalhadores numa situação de ausência de protecção social.

Mais importante que a própria Lei n.º 1884, de 1935, foi a iniciativa governamental com o Decreto n.º 30711, de 29 de Agosto de 1940, atribuindo ao governo a possibilidade de criação de Caixas de Reforma ou de Previdência. De seguida, através do

Decreto-Lei n.º 32674, de 20 de Fevereiro de 1943, o governo institui também a possibilidade de determinar a extensão da população abrangida pelas caixas existentes, bem como a possibilidade de transferência de beneficiários entre várias caixas (Guibentif, 1997: 26; 2000: 413). Estas medidas foram fundamentais porque procuram responder ao fracasso da Lei n.º 1884, uma vez que a criação de novas caixas estava a ser muito lenta e, sobretudo, porque, contrariamente aos princípios até aqui estabelecidos, inaugura a intervenção directa do Estado no desenvolvimento do sistema. Conforme se poderá verificar por ulteriores desenvolvimentos, este foi apenas o início de um processo de progressiva *estatização* do sistema da previdência. Desde modo, verifica-se, nos anos 40, um forte crescimento da criação de caixas, quer de natureza profissional (numa base regional ou nacional), quer de empresa. Em virtude da instituição do regime de Abono de Família, foram também criadas por todo o país, entre 1942 e 1945, caixas distritais de abono de família. Em 1946, foi também criada a Federação das Caixas de Previdência, que através dos serviços médico-sociais, teve um papel fundamental no desenvolvimento da previdência no campo da saúde (Guibentif, 2000: 413).

Quanto à evolução no **campo de aplicação pessoal**, verifica-se um forte aumento do número de beneficiários integrados no sistema de caixas. Dos 79 000 existentes em 1942, que representariam apenas 6% dos assalariados integráveis, passou-se para 865 000, em 1962, o que corresponderia a cerca de 80% dos empregados no sector do comércio, indústria e serviços, aos quais havia que considerar mais 830 000 familiares, também cobertos pelo sistema (Lucena, 2000: 157), o que traduz um progresso notável. As Casas do Povo, que supostamente deveriam abranger mais de 4000 freguesias rurais, em 1959 abarcavam apenas 1235 freguesias (cerca de 30% do total), tendo como associados apenas 251 000 chefes de família (cerca de 20%)

susceptíveis de enquadramento neste regime e 316 000 pessoas a cargo (cerca de 17%). Estes estavam divididos por 627 instituições existentes, contra as 382 de 1942 (Lucena, 2000: 157). A situação das Casas dos Pescadores era bem diferente, pois em 1959 a sua rede já não apresentava lacunas. As 28 instituições então existentes contavam com cerca de 56 000 associados efectivos (dos quais 4200 patrões), integrando a totalidade da população activa do sector (Lucena, 2000: 157).

Sobre a protecção realizada pelos diferentes regimes¹⁵, na análise do regime das Caixas Sindicais de Previdência e das de Reforma ou de Previdência destacam-se as seguintes prestações: a) as prestações de invalidez e de reforma; b) os subsídios por morte; c) protecção na doença; d) os abonos de família.

a) pensões de reforma e invalidez

Desde sempre que as pensões estiveram sujeitas a um severo esquema de capitalização, que, evidentemente, muito condicionou o desenvolvimento destas prestações, ao impor o estabelecimento de prazos de garantia, relativamente longos. Este condicionamento determinou um fraco crescimento do número de pensionistas. Segundo os dados apresentados por Lucena, em 1950, as Caixas Sindicais e as de Reforma ou Previdência, em conjunto, não tinham sequer 4000 pensionistas. Até 1960 estes chegarão aos 35 000 e em 1965 aos 70 000 (Lucena, 2000: 158).

Em 1960 e 1961, ainda que com um alcance limitado, foram previstas **pensões mínimas** de velhice (Portarias n.º 17965, de 23 de Setembro de 1960 e n.º 18460, de 3 de Maio de 1961). Estes diplomas introduziram o princípio, segundo o qual a passagem à reforma não implicaria a perda de abono de família dos pensionistas com descendentes, aos reformados das Caixas de Previdência, por invalidez ou velhice, o

¹⁵ Fonte: Lucena (2000: 157-160).

direito à assistência médica e medicamentosa (Portaria n.º 17966, de 23 de Setembro de 1960)¹⁶.

b) subsídio por morte

Poderiam beneficiar o cônjuge sobrevivente, bem como os descendentes e ascendentes legítimos do falecido. Porém estavam submetidos a prazo de garantia que foi sofrendo alterações¹⁷. Deste modo, a questão crucial continua a ser a não generalização das pensões de sobrevivência, que aliás só ocorrerá bastante tarde, já no ano de 1970, com a sua inclusão no esquema normal dos benefícios da Caixa Nacional de Pensões, que levou à sua generalização (Decreto n.º 277/70, de 18 de Junho).

c) protecção na doença

Compreendia a assistência médica e subsídios compensatórios de perda de remunerações. Para além da criação dos serviços médico-sociais, através da Federação das Caixas de Previdência (Decreto-Lei n.º 35311, de 25 de Abril de 1946), outras medidas merecem referência. Em 1956, o esquema normal das prestações na doença passou a abranger o internamento hospitalar para cirurgia geral (Decreto n.º 41595, de 23 de Abril de 1958). Também no domínio da protecção médico-social é estabelecido um regime de comparticipação para medicamentos, beneficiando os inscritos nas Caixas (e respectivos familiares) que tivessem direito à assistência médica (Portaria n.º 19944, de 23 de Setembro de 1960). Com esta medida foi também a primeira vez que se estabeleceu o direito à “assistência medicamentosa” para familiares da previdência social.

¹⁶ Conferir também Maia (1984: 31-32).

¹⁷ Convém destacar que as Associações de Socorros Mútuos desempenhavam um papel fundamental na atribuição de pensões de sobrevivência, embora circunscrita aos seus associados. Para informação sobre os montantes das prestações, consultar também as *Estatísticas da Organização Corporativa*.

d) O abono de família

Considerado como a “política social Estado Novista” por excelência, teve um rápido desenvolvimento. A sua criação é posterior às caixas de previdência. Foi instituído em 1942, pelo (Decreto-Lei n.º 32192, de 13 Agosto 1942, pp. 1025-1029). Desde sempre se assumiu como um justo complemento de salário e não uma medida de assistência social¹⁸. Deste modo, era um benefício circunscrito aos trabalhadores por conta de outrem. Inicialmente eram geridos por caixas próprias – as Caixas de Abono de Família – num processo em tudo idêntico às restantes Caixas. Contudo, a partir de 1945, pelo Decreto-Lei n.º 3410, de 29 de Dezembro, o governo define o princípio da progressiva integração desta medida no esquema das instituições de previdência. Neste mesmo decreto estabeleceu-se a continuidade da sua concessão em períodos de interrupção do trabalho (doença, férias, serviço militar). Destaque ainda para a unificação das prestações, até aqui agrupadas em 4 escalões de acordo com os rendimentos auferidos, sendo de referir que esta unificação se fez em função do valor mais elevado e significou a equiparação ao regime dos funcionários públicos¹⁹. Para além das prestações de abono, eram ainda atribuídos subsídios de morte e funeral, casamento, nascimento e aleitação.

No que se refere à população abrangida, em 1944 era de 537 000 beneficiários, passando para 792 000 em 1955. Uma nota relevante, o grupo dos beneficiários incluía os trabalhadores e respectivos familiares, quer os descendentes, quer também os ascendentes. O financiamento desta medida advinha de contribuições apenas das

¹⁸ Este pressuposto, deveras interessante, mereceria por si só uma análise individualizada, que, por diversas razões, não cabe neste trabalho. Ainda assim, para o aprofundamento desta questão poder-se-á consultar o próprio decreto, bem como, Roseira (1964: 11-44) e Leal (1983).

¹⁹ O Decreto-Lei n.º 41 523, de 6 de Fevereiro de 1958, revoga o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 39 844, de 7 de Outubro de 1954, ou seja os três grupos ou escalões estabelecidos, uniformizando o montante da prestação, pelo valor máximo até então (100\$), independentemente dos rendimentos.

entidades patronais. No entanto tinha sido constituído um Fundo Nacional do Abono de Família que tinha a responsabilidade de assegurar a compensação financeira das caixas, apesar de possuir importantes receitas (50% dos acréscimos de remuneração por horas extraordinárias) (Lucena, 2000: 159-160)²⁰. Este aspecto indicia já um princípio de solidariedade nacional, quer pela redistribuição entre as caixas, quer pelo financiamento externo às caixas, no caso feito por uma instituição pública. Sobre a importância relativa desta medida, a consulta das Estatísticas da Organização Corporativa, a partir de 1950, mostra que a introdução do regime de abono de família provocou um forte aumento da despesa dos organismos da previdência.

Contudo, há que referir algumas excepções. Nas **Casas do Povo**, a previdência apenas compreendia a protecção na doença (assistência médica e subsídios de curta duração) e um subsídio de morte, ou seja, não existia garantia de pensões. Ainda que incipiente, e só quando possível existia apoio assistencial. Nas **Casas dos Pescadores** estavam generalizados apenas os subsídios por morte, doença e a assistência médica, mas no campo da assistência havia a possibilidade de magros subsídios de invalidez. Contudo, o grupo de maior peso contributivo (pesca do bacalhau e atum) começou também a beneficiar de pensões na velhice e abono de família.

e) Assistência e saúde

No que diz respeito ao campo da Assistência, tendo presente a evolução histórica descrita no capítulo 2.1., constata-se que a primeira iniciativa do Estado Novo a merecer registo foi a criação, ainda que apenas em 1940, de uma Sub-Secretaria de Estado da Assistência, na sequência da anterior Direcção Geral da Assistência. É interessante verificar mais uma vez as preocupações de controlo social (desde a repressão da

²⁰ O mesmo autor apresenta ainda pormenores sobre regulamentos, prazos de garantia, composição e duração das prestações, despesa por rubricas, financiamento, papel das Juntas Centrais, etc. (Lucena: 2000: 157-160).

mendicidade) neste campo, uma vez que este organismo estava integrado no Ministério do Interior.

Mais tarde, em 1944, seria aprovado o primeiro Estatuto da Assistência Social em (Lei n.º 1998, de 15 de Maio de 1944). Por sua vez este viria a permitir a reorganização dos respectivos serviços públicos (Decreto-Lei n.º 35108, de 7 de Novembro de 1945).

No que se refere ao papel do Estado, este Estatuto apontava para uma função supletiva do Estado na prestação directa da assistência, porém, reservando para si uma função orientadora, promotora, tutelar e de inspecção às actividades assistenciais. Deste modo, contava com a experiência de uma tradição secular do papel das instituições particulares de assistência na sociedade portuguesa.

O mesmo diploma evidencia uma concepção corporativa dos direitos, ao referir que “a acção assistencial nos termos do mesmo Estatuto, deveria orientar-se principalmente em ordem à família e a outros agrupamentos sociais, e não em ordem ao indivíduo como tal” (Maia, 1984: 11), o que constitui, desde logo, uma das suas principais limitações.

Quanto ao seu enquadramento no sistema de protecção social corporativo, assume o princípio de coordenação entre a Assistência e a Previdência numa perspectiva de complementaridade da assistência em relação ao seguro social obrigatório, visando a protecção da população não abrangida pelo seguro social ou a proteger eventualidades e a cobrir encargos que excedessem os esquemas da previdência obrigatória.

A protecção por via da Assistência incluía sobretudo prestações em espécie (serviços de saúde e internamento hospitalar, serviços e equipamentos sociais específicos para crianças, jovens e deficientes e idosos). Estas prestações, ao contrário da previdência, não eram predeterminadas e a sua concessão estava dependente de um

prévio “inquérito assistencial” destinado a comprovar o grau de insuficiência económica do interessado e a adaptar as prestações ao condicionalismo económico próprio de cada caso.

No plano local, o referido carácter supletivo da intervenção do Estado na prestação directa da assistência levou à afirmação da preponderância do papel das instituições particulares, designadamente as Misericórdias, às quais foram atribuídas as funções de coordenação da assistência local, sobretudo nos domínios da assistência-infantil e hospitalar. Contudo, ao nível nacional, a acção das instituições privadas de assistência passou a ser coordenada por inúmeros Institutos Públicos²¹, todos eles criados entre 1943 e 1950. As funções de direcção e acção tutelar cabiam à Direcção-Geral da Assistência e as de inspecção à Inspecção da Assistência Social. À semelhança do ocorrido na previdência, assiste-se à crescente importância da intervenção Estado na coordenação da assistência pública (Maia, 1984: 9-11).

Também se deve referir o desenvolvimento, semelhante à previdência, das actividades de assistência, na área da **saúde**.

A Lei n.º 2011, de 2 de Abril de 1946, considerava o hospital aberto a todos os cidadãos e em especial aos primeiros beneficiários do embrionário sistema de segurança social, as caixas de previdência, que virão a ser reunidas em federação pelo Decreto-Lei n.º 35311, de 25 de Abril de 1946, segundo o modelo corporativo (Graça, texto 89: p. 3). A criação da Federação das Caixas de Previdência teve um papel fundamental no desenvolvimento da protecção da saúde, nomeadamente através dos serviços médico-

²¹ Instituto Maternal; Instituto de Assistência à Família; Instituto de Assistência aos Menores; Instituto de Assistência aos Inválidos; Instituto de Assistência Nacional aos Tuberculosos; Instituto de Assistência Psiquiátrica; Instituto de Assistência aos Leprosos; Instituto do Sangue (Decreto-Lei n.º 35108, de 7 de Novembro de 1945; Decreto-Lei n.º 36450, de 2 de Agosto de 1947; Decreto-Lei n.º 41749), (Maia, 1984: 11).

sociais. Dos cerca de 19 000 abrangidos em 1946, passou a 900 000 entre beneficiários e seus familiares, no ano de 1955 (Lucena, 2000: 159).

Deste modo, a prestação de cuidados de saúde ficava a cargo de quatro tipos de instituições: os serviços médico-sociais, os hospitais, os hospitais das Misericórdias e os centros de saúde. Neste campo, há que assinalar ainda algumas medidas. Em 1947, foi incluída a assistência farmacêutica no âmbito do esquema de seguro-doença das caixas e da federação recém instituída. Esta foi regulada, pela primeira vez, e de forma bastante restritiva, em 1950 (Decreto n.º 37 762, de 24 de Fevereiro). Em 1960, esta assistência é estendida aos familiares (Portaria n.º 17 964, de 23 de Setembro), estando integrada, conforme foi dito sobre a previdência, no âmbito do seguro de doença (Lucena, 2000: 159). Em 1950, também com o Decreto n.º 37 762, a assistência médica passou a integrar serviços especializados (antes só contemplava a clínica geral), generalizaram-se os elementos auxiliares de diagnóstico. Os subsídios compensatórios da perda de remunerações foram também substancialmente melhorados (Lucena, 2000: 159)²².

Ainda antes da Reforma da Previdência Social de 1962, mas já no decorrer do processo legislativo (a primeira versão da proposta governamental é de 1957), assiste-se, em 1958, à criação do Ministério da Saúde e Assistência.

Neste mesmo ano, a Lei n.º 2092, de 9 de Abril, impulsionou a melhoria da **situação habitacional**, através de casas de renda económica e empréstimos para a construção. Em 1960, foi complementada pelo Decreto-Lei n.º 43186, de 23 de Setembro.

²² Para uma explicação detalhada das alterações até 1973, sobretudo nas percentagens de comparticipação ver Lucena (2000: 159).

Para concluir refira-se que, apesar de todos os condicionalismos, a iniciativa privada foi ganhando um peso crescente, ainda que o Estado tenha começado a assumir o papel principal (Guibentif, 1997: 32).

2.4. O Balanço da evolução da Previdência

2.4.1. A Previdência

A estrutura base da protecção social do regime assentava na organização da previdência em caixas de previdência, a partir das iniciativas dos interessados, logo sem intervenção directa do Estado. Porém, na realidade, o pressuposto das Caixas Sindicais de Previdência criadas por iniciativa dos organismos corporativos, sindicatos ou patrões, tornou-se um mito (António da Silva Leal, citado em Guibentif, 1997: 30). Assim, contrariamente ao que estava inicialmente estabelecido, a intervenção do Estado, concedendo a si próprio a possibilidade de criação de caixas de previdência (Decretos, n.º 30 711, de 29 de Agosto de 1940 e n.º 3674, de 20 de Fevereiro de 1943), viria a ser decisiva.

A população beneficiada terá passado de cerca de 79 000 indivíduos em 1942 para aproximadamente 570 000 em 1948. Não obstante, este aumento e a ampliação promovida por nova legislação visando algum alargamento da protecção social (criação dos serviços médico-sociais e atribuição de benefícios na aquisição de medicamentos, de abono de família e até na habitação social, por exemplo), verificava-se uma clara insuficiência no número de pessoas abrangidas, no campo das eventualidades cobertas, bem como na avaliação da eficiência dos serviços (Cardoso e Rocha, 2003: 117).

As evoluções ocorridas dentro das próprias caixas, bem como a iniciativa estatal da sua criação aliada a uma tendência de aproximação entre os regulamentos das Caixas

Sindicais e das Caixas de Reforma ou Previdência permitiu o início do desenvolvimento, ainda que ténue, de um futuro regime geral. Este processo de aproximação desencadeou um regime idêntico quanto aos princípios, embora com algumas diferenças nos riscos cobertos, daí que ainda não se possa considerar como um regime geral (Guibentif, 1997: 27), isto sem considerar que, dadas as suas especificidades, estava longe de incorporar todos os trabalhadores da indústria e serviços, muito menos os rurais e pescadores que tinham organismos de previdência próprios.

Quanto à evolução no **campo de aplicação pessoal**, em 1950, a população activa abrangida pelo sistema de previdência social era de cerca de 37,3% dos trabalhadores do comércio, indústria e serviços, em 1960, era de 50 %, representando então os trabalhadores destes sectores cerca de metade da população activa do país. No sector agrícola, em 1960, mais de 80 % dos trabalhadores que teoricamente podiam estar integrados no sistema de protecção social não estavam abrangidos e apenas tinham cobertura em relação a assistência médica na doença e direito subsídio de morte. Quanto aos trabalhadores da indústria, comércio e serviços, se bem que os direitos fossem mais abrangentes, mantinha-se afastada a protecção em caso de desemprego e as contribuições pecuniárias eram, para todos, extremamente baixas (Cardoso e Rocha, 2003: 117)²³. Porém se compararmos esta evolução da protecção com a persistência de situações de desprotecção verifica-se que, segundo os dados apresentados por Lucena, continuavam fora do sistema cerca de 90% dos independentes e 80% dos rurais para além das eventualidades não cobertas (Lucena, 2000: 160). Esta posição é também corroborada por Medina Carreira ao considerar que o regime de 1935 revelava ainda uma expansão insuficiente, relegando para um posição muito secundária o sector

²³ Se se compararem estes dados com os apresentados por Lucena, no capítulo 2.3, este apresenta dados mais favoráveis em relação a 1962 - 80% de cobertura nos sectores da indústria e serviços.

agrícola, silvícola e pecuário e deixando fora do sistema os trabalhadores independentes, além de não cobrir riscos sociais tão importantes como a maternidade, a sobrevivência, o desemprego e os acidentes de trabalho e doenças profissionais (Carreira, 1996: 388-389). Estes dados permitem, assim, concluir que em relação à participação activa do Estado no sentido da atenuação das deficientes condições de vida de amplas camadas da população, objectivo que se inscrevia no reforço de uma política social que o corporativismo publicitava no seu ideário, mas que na prática não se efectivou, ou seja, da sua intervenção não resultou uma efectiva, ou, pelo menos suficiente, protecção aos mais desfavorecidos (Cardoso e Rocha, 2003: 132-133).

Também se havia tornado evidente a inadequação do regime de capitalização pura, pelo menos para alguns sectores de actividade (Maia, 1984: 31), o que constituiu sempre um pesado constrangimento ao desenvolvimento do campo de aplicação material do sistema, verificável pelos montantes das prestações sociais.

Mas, a partir de 1962, serão introduzidas reformas decisivas, daí que em relação à previdência social se considere que esta se alargou com alguma lentidão, conhecendo um crescimento significativo só a partir de 1965, ou seja, três décadas decorridas sobre a sua criação (Carreira, 1996: 386).

2.4.2. A Assistência

Tal como já havia acontecido anteriormente este processo foi marcado pelo incumprimento de muitas das suas promessas. O balanço da acção assistencial do Estado liberal no século XIX não é lisonjeiro e o alcance das medidas dos primeiros tempos da República ficou sempre aquém do desejável (Maia, 1984: 10, 20).

O balanço da execução do Estatuto da Assistência Social de 1944 não é muito favorável: insuficiência dos níveis de protecção social de raiz assistencial; o princípio da

universalidade não teve aplicação efectiva; assistência social e previdência ao invés de se complementarem, permaneceram descoordenadas e por vezes até sobrepostas ou em conflito; persistiu uma acentuada dispersão entre serviços, estabelecimentos e actividades sanitárias, assistência e previdência, que apesar de prosseguirem fins semelhantes se encontravam organicamente em ministérios diferentes²⁴.

A principal crítica à Assistência centra-se no domínio da concepção de Direito. A Assistência Pública “não reconhece um direito porque coloca a prestação na dependência da iniciativa voluntária, movida por misericórdia ou caridade, ou se, excepcionalmente, imputa ao Estado uma obrigação, não lhe faz corresponder um poder legal e tutelado de exigir a obtenção da prestação. O seguro social, pelo contrário, apoia-se num esquema contributivo que constitui a contrapartida necessária do acesso às prestações, conferindo ao segurado um verdadeiro direito subjectivo” (Carreira, 1996: 387). Porém, esta crítica pode também ser estendida às medidas de previdência como os Seguros Sociais Obrigatórios, em função das graves limitações que revelam dado que “nenhum destes sistemas universaliza o acesso ao benefício, quando entendido em termos de uma colectividade nacional. Se, porém, na assistência pública ele fica dependente da verificação da necessidade económica e social, no seguro social depende da realização de contribuições prévias” (Carreira, 1996: 387).

São estes condicionalismos que desencadearão, primeiro, a criação do Ministério da Saúde e Assistência (1958), depois a aprovação do Estatuto da Saúde e Assistência –

²⁴ Ministério da Justiça – Federação das Instituições de Protecção à Infância; Ministério do Interior – partidos médicos municipais e os serviços de assistência e previdência da Guarda Nacional Republicana e da Polícia de Segurança Pública; Ministério das Obras Públicas – Comissariado do Desemprego; Secretariado da Defesa Nacional – Serviços Sociais das Forças Armadas; Ministério da Educação Nacional – serviços de saúde escolar, a Obra das Mães pela Educação Nacional, o Instituto António Aurélio da Costa Ferreira, etc.; Ministério do Exército – hospitais militares; Ministério da Marinha – Hospital da Marinha (Maia, 1984: 12).

Lei n.º 2120, de 19 de Julho de 1963 – e a necessária a reorganização dos serviços do ministério (1971) no sentido de cumprir os princípios estabelecidos no documento referido (Maia, 1984: 12).

2.4.3 O reconhecimento oficial

Sem realizar uma avaliação directa, o Relatório sobre a evolução da Previdência, que consta na Proposta de Lei n.º 4, de 18 de Dezembro de 1961 (já havia sido apresentada uma primeira versão em 1957), sobre a Reforma da Previdência Social, assume a necessidade de proceder a certas reformas, através do reconhecimento das seguintes limitações: a) conflitos de competência entre as diferentes instituições, que, muitas vezes, se traduzem em prejuízo para os beneficiários; b) problemas de eficiência na garantia do seguro-doença, associados à separação, da assistência médica, realizada pela Federação das Caixas de Previdência (SMS), e, do subsídio pecuniário, a cargo das Caixas; c) necessidade de desenvolvimento das Caixas Regionais, nos domínios da acção médico-social e abono de família, explorando o potencial de “intimidade entre instituição e beneficiário”, assim como d) a necessidade de coordenação das suas actividades e compensação financeira pelos seus encargos, o que justifica a criação de um órgão central; e) confusão institucional devido a gestão de prestações imediatas e seguros diferidos pelas mesmas caixas, o que obrigará à separação destes diferentes riscos sociais; f) necessidade de enquadrar a avaliação dos encargos das pensões de reforma, em conexão com índices de natureza demográfica e económica do conjunto das actividades económicas, pelo que a pluralidade das caixas constitui uma dificuldade e até uma, eventual, desvalorização do alcance desta prestação; g) a natureza dos seguros de longo prazo pode pôr em causa a sustentabilidade de certas caixas, o que exige um sistema de compensação nacional para os seus encargos; h) a importância dos

organismos regionais na relação com os beneficiários, para o desenvolvimento da articulação com organismos nacionais; i) a complexidade das transferências dos beneficiários, entre diferentes caixas, ou cancelamento de inscrições, torna evidente a vantagem da constituição de uma caixa nacional; j) salvaguardar o princípio da diferenciação profissional (corporativa), face à tendência de centralização e uniformização relativa dos benefícios; l) necessidade de uma maior representatividade dos organismos corporativos no funcionamento das instituições de previdência.

Para além de todos os aspectos referidos, está também presente o reconhecimento da necessária revisão do regime financeiro, de capitalização e repartição [Proposta de Lei n.º4, de 18 de Dezembro de 1961, Relatório, III Parte, pp. 138 (121) - 138 (124)].

Neste sentido, este diploma demonstra uma inequívoca preocupação pelo desenvolvimento do sistema da Previdência Social, sendo de assinalar que a sua fundamentação técnica assume um carácter estruturante, ao longo de todo o documento.

Conclusão

Numa tentativa de realizar uma síntese sobre o balanço destes desenvolvimentos, parece assim inquestionável que se assistiu a uma evolução quantitativa e qualitativa do quadro de protecção social, evolução essa caracterizada por melhorias insatisfatórias, mas reais, e que prosseguiu, desde então, na mesma relatividade. É também certo que os progressos absolutos de forma alguma garantem que estejam para desaparecer os atrasos relativos, nem que se caminha para a satisfação de necessidades, que, aliás, constantemente evoluem. Pelo contrário, são ainda muito frequentes os casos em que a previdência portuguesa fica abaixo mesmo do mínimo vital (Lucena, 1976b: 154).

Contudo, numa perspectiva de comparabilidade histórica é forçoso reconhecer que a Previdência Social corporativa (1935-1962) representou assim o segundo passo no sentido de uma regulamentação global da protecção social (Guibentif, 1997: 25), o primeiro havia sido a iniciativa dos Seguros Sociais Obrigatórios, na I República, que não passavam de um “deficiente sistema de mutualidades” (Esping-Andersen, 1993: 599), o que é elucidativo dos progressos realizados neste período. Neste sentido, por comparação com o regime anterior, pese embora todas as limitações referidas, representa um progresso seguramente sem paralelo.

Importa ainda fazer referência a algumas das medidas deste período que terão uma importância decisiva no futuro desenvolvimento do sistema. No essencial, implementou-se uma tendência centralizadora irreversível, pela constituição das Caixas de Abono de Família, que constituirão a base institucional para as futuras Caixas Distritais, que, no final dos anos 70, passarão a Centros Regionais, e actualmente como Centros Distritais de Segurança Social. Também a Federação das Caixas de Previdência, instituída em 1946, que permitiu a instituição dos serviços médico sociais, constituiu o início da actual rede de centros de saúde.

Este conjunto de evoluções na previdência corporativa, juntamente com a evidência e reconhecimento político da necessidade de corrigir muitas das limitações que se faziam sentir, obrigou à Reforma da Previdência Social em 1962, que viria a substituir a Lei n.º 1884, de 1935.

Capítulo 3

A Reforma da Previdência Social de 1962

*O caso da Previdência é o que melhor evidencia o íntimo nexo do
que muda com o que permanece.*

Manuel de Lucena (1982: 924)

3. A Reforma da Previdência Social de 1962

3.1. O contexto político, económico, social e cultural

Na análise deste processo, como se poderá compreender uma reforma deste alcance num regime declaradamente avesso a grandes transformações sociais e, supostamente, advogando uma intervenção supletiva na área social? Talvez esta reforma tenha sido a evidência da mudança de um Estado num país que já tinha começado a mudar. Sobre a necessidade desta medida não existem dúvidas. Estima-se que nos anos 60, 6 em cada 10 portugueses não tinham protecção na doença, havia mais párocos que médicos, a pobreza era gritante. Mesmo com duas décadas e meia de crescimento económico sustentado, em 1973 cerca de 1/3 da população vivia ainda em situações com características objectivas de pobreza (Silva, 1982: 1079-1080), o que é bem ilustrativo das condições de vida da maioria da população.

Porém, mesmo quando a sociedade parecia imutável, por causa do imobilismo político, já as forças sociais, económicas e culturais registavam mudanças profundas, ainda que invisíveis à primeira vista. Os domínios do social e do económico foram mais dinâmicos do que o do político. (Barreto, 2000: 75). No entanto é difícil descrever as transformações de um país como Portugal nos anos 60. Maria Filomena Mónica apresenta uma excelente descrição sobre a evolução dos costumes (1996: 215-231). Num contexto em que a pobreza, os bairros de barracas, as fatalidades e os desvios não podiam ser notícia, devido à censura, onde a pobreza era entendida como uma graça divina ou um vício, uma medida deste alcance parece um pouco paradoxal. Até porque a hierarquia social era considerada imutável e as desigualdades sociais eram aceites com benignidade (Mónica, 1996: 221).

No campo económico, Portugal conhece um período ímpar de forte crescimento, sobretudo por via da industrialização da economia. Este processo implicou novas necessidades dos grupos económicos, sobretudo de mão-de-obra num contexto de forte emigração²⁵, e, simultaneamente, possibilitou a criação de forças capazes de equilibrar o poderio estatal, como os grupos privados (CUF, Espírito Santo, Borges, Champalimaud), para além da contestação da Igreja Católica²⁶. Deste modo assistia-se a uma tendencial autonomia da sociedade civil: sindicatos (reconhecidos) e comissões de trabalhadores (toleradas). O desenvolvimento capitalista propiciou assim o crescimento, a concentração e o reforço organizativo das classes trabalhadoras portuguesas (Lucena, 1982: 907).

Também no campo político, o regime começa a sentir algumas fortes ameaças ao seu poder. Desde a surpreendente mobilização popular da candidatura presidencial do General Humberto Delgado (1958), ao início da Guerra Colonial (1961), até à contestação estudantil, como as manifestações do Dia do Estudante (1962),²⁷ que se foram abrindo brechas num regime que começava a dar sinais de enfraquecimento.

No contexto internacional, o período de 1960-1973 é marcado pela convergência económica, mas não política, com a Europa. (Lobo, 2000: 622-623). Esta convergência surge com a adesão à EFTA (1959), que para Barreto (2000: 75) terá sido o início da

²⁵ Entre 1950 e 1970 estima-se que tenham emigrado 1 100 000 trabalhadores portugueses (Neves, 1993: 97) com os efeitos daí decorrentes quer em termos de perda de mão-de-obra e diminuição da população activa, quer pelos efeitos imediatos no envelhecimento da população.

²⁶ A Carta do Bispo do Porto D. António Ferreira Gomes, dirigida a Salazar, em 13 de Julho de 1958, é disso um excelente exemplo. Nela o Bispo chega a perguntar “se o povo ama o corporatismo” e a considerar que este “foi realmente um meio de expoliar os operários do direito de associação, de que o liberalismo em 1891, os privara, e que tão penosa e sangrentamente haviam conquistado”. Contudo esta carta é representativa de um movimento bem mais abrangente de católicos progressistas que assumem posições de crítica ao regime.

²⁷ Na sequência da intervenção policial devido a estes protestos, Marcello Caetano viria mesmo a demitir-se do cargo de Reitor da Universidade de Lisboa.

efectiva integração europeia portuguesa, embora, já antes, Portugal tivesse beneficiado do esforço de reconstrução europeu com o Plano Marshall.

Com todas estas transformações também, no domínio cultural, se assiste ao evoluir das mentalidades e do pensamento social. Os intelectuais ganham protagonismo, as questões sociais adquirem uma maior importância nos meios académicos, conforme se pode verificar pelas novas publicações²⁸ neste domínio.

Por força de todos estes factores sentia-se que os dias de resignação tinham acabado. Todos queriam um futuro melhor (Mónica, 1996: 225).

Pode, então, considerar-se que o desenvolvimento da previdência ocorreu no âmbito de complexos processos «reais» do desenvolvimento socioeconómico português (Lucena, 1982: 924). Também não há dúvidas de que esta reforma surgiu num período de desgaste e respectivo esforço de renovação do regime. Assim. Esta medida poderá ter sido um precioso capital para o regime assegurar a sua continuidade, preservando a identidade corporativa (Guibentif, 1997: 29).

3.2. O processo legislativo da Reforma da Previdência Social de 1962

O desenvolvimento da Lei n.º 1884, de 1935, acabou por obrigar a uma reforma do sistema, dado o conjunto cada vez mais complexo de caixas de previdência, organizadas segundo princípios de autonomia, cada qual responsável pela administração do regime de previdência dos seus membros. Com a Reforma da Previdência Social, muitos destes princípios começam a ser questionados e alguns são mesmo abandonados (Guibentif, 2000: 413). Foi o diploma fundamental da previdência do Estado Novo.

²⁸Como exemplo de referência note-se que a Revista *Análise Social* foi fundada em 1963 por Adérito Sedas Nunes e J. Pires Cardoso.

Mesmo até 1974, o regime mais não fez que aplicá-lo e desenvolvê-lo (Lucena, 1976b: 155).

No que concerne ao **processo legislativo** e ao contrário do que sucedera em 1935, a implementação da Reforma da Previdência foi feita com base em estudos e contemplando a participação de especialistas sobre as matérias em causa (Guibentif: 1985: 57). A nível político teve também grande protagonismo, dado que foi discutida na Assembleia Nacional e apreciada pela Câmara Corporativa, num período de tempo longo, entre 1957 e 1962.

Outro dos aspectos determinantes, neste processo, foi o **papel dos técnicos**, pelo que “vale a pena relevar que, qualquer que tenha sido a homogeneidade da classe dirigente nesse momento, as especializações administrativas não deixaram de induzir perspectivas específicas na identificação dos problemas e na concepção das soluções. É provavelmente este factor, aliás, que veio modificar radicalmente as condições do debate no seio da estrutura do poder, aquando da elaboração da segunda lei da previdência, de 1957 a 1962, com a intervenção no processo legislativo de um avultado corpo de funcionários especializados” (Guibentif, 1985: 51).

a) A Proposta de Lei de 1957

Por iniciativa governamental, foi apresentada na Assembleia Nacional, uma proposta ministerial em 28 de Maio de 1957. Era então Ministro das Corporações e Previdência Social, Henrique Veiga de Macedo. Esta proposta foi apresentada uma segunda vez, em 18 de Dezembro de 1961, com a designação de “Proposta de Lei n.º 4 – Reforma da Previdência Social”²⁹. Este documento inserido no 3.º Suplemento ao Diário das Sessões n.º 4, do mesmo dia, consistia na apresentação, antes da referida

²⁹ Sobre este processo ver Roseira (1964: 11-24).

proposta de Proposta de Lei em causa, de um desenvolvido Relatório estruturado em três partes: I) A Lei n.º 1884; II) A situação actual das caixas de previdência; III) As reformas propostas. No total o documento é composto por 28 páginas, das quais 24 são referentes ao Relatório sobre a Previdência Social³⁰.

Esta Proposta de Lei manteve a técnica legislativa da tipologia das caixas estruturadas nas respectivas categorias da Lei n.º 1884, de 1935, autónomas, de comparticipação obrigatória das entidades patronais e dos trabalhadores, geridas pelos seus representantes e com participação activa dos organismos corporativos, sob orientação superior do Estado. Contudo, a criação das Caixas de Previdência Distritais evidencia uma organização radicalmente diferente das estruturas corporativas. Anuncia-se, assim, a tendência para um sistema uniforme e geral. Trata-se de um processo político de “continuidade na forma e ruptura quanto ao conteúdo” (Guibentif, 1997: 29). Os organismos primários continuam a ser também, praticamente, os da Lei n.º 1884.

b) O Parecer da Câmara Corporativa nº39/VII, sobre a Reforma da Previdência Social, de 18 de Dezembro de 1961

Este é um documento muito extenso (pp. 1255-1318), que revela um grande nível de elaboração e fundamentação técnica. Assim, este Parecer tem uma grande importância documental, sendo mesmo considerado como um dos textos mais importantes sobre a Previdência Portuguesa.

Contudo, a particularidade do interesse da sua análise, na perspectiva deste trabalho, reside na sua base doutrinária, uma vez que este defende valores e princípios, cuja importância ultrapassa em muito o âmbito da Reforma da Previdência Social.

³⁰ Em relação ao conteúdo deste Relatório foi feita a sua análise no capítulo 2.4.3.

Em primeiro lugar, merece relevância o Princípio da **Universalidade**, no sentido em que o sistema procura “abarcara progressivamente toda a colectividade nacional”, o que significa a extensão progressiva do sistema de segurança social e saúde a toda a população. Na fundamentação deste princípio, este Parecer vai mais longe ao considerar que “sob o ponto de vista económico, o restringir-se a segurança social à parcela da população, que suporta o custo do sistema, não permite efectuar uma compensação nacional desse custo, nem uma justa e eficaz distribuição de rendimentos. Só estendendo a todos o direito à segurança, pode exigir-se que todos também contribuam, conforme as respectivas possibilidades, para assegurar o funcionamento do sistema. A generalização da segurança traduz ainda, na ordem política, uma forma concreta de realização do princípio da **solidariedade nacional**” (§. 34. p. 1271).

Ainda sobre a importância e defesa do princípio da Universalidade, mas no campo material, a Câmara Corporativa apresenta um argumento muito interessante: “dir-se-á que para situações não abrangidas para um sistema de segurança de base laboral, existem a assistência e o seguro facultativo. Mas aquela tem o próprio limite das suas possibilidades financeiras e está na dependência de apreciações discricionárias – não garante o direito a uma protecção suficiente. Além de que a exigência de provar a necessidade do auxílio, sobre ser para muitos uma prova de humilhação, constitui, no fundo, um incentivo à imprevidência e um obstáculo à poupança. Por seu turno, o seguro facultativo pressupõe um forte instinto de previdência que não está, em parte alguma, generalizado” (§. 34. p. 1271).

No que respeita ao financiamento defende-se o princípio da “solidariedade ou **compensação nacional** do custo do sistema” (§. 45. p. 1275).

Apesar das limitações, segundo o Parecer da Câmara Corporativa, o sistema da previdência constitui um avanço face ao seguro social uma vez que o reconhecimento

do direito se centra na questão do trabalho e já não, apenas, no registo prévio de contribuições (§. 43. p. 1275).

Mas o seu principal contributo, com base nos princípios já enunciados, consiste numa **nova concepção do Direito**: “Considera-se, assim, como sujeito do direito à segurança social, não o *trabalhador* mas o *homem*” (§ 34. p. 1271). Ainda hoje este é um princípio cuja aceitação não é consensual, o que pode ser bem elucidativo do valor deste documento.

c) Os debates parlamentares na Assembleia Nacional

Contrariamente ao que, por vezes, se julga, apesar das limitações constitucionais, os debates parlamentares foram relevantes na implementação de algumas das medidas do regime. Para além deste aspecto, estes constituem um instrumento privilegiado de análise da doutrina e dos princípios subjacentes às medidas de cariz social.

Embora esta análise mereça e exija um desenvolvimento posterior, que não neste trabalho, poder-se-á, a título de exemplo, referenciar algumas notas. A discussão do projecto, de Reforma da Previdência Social, foi realizada em conjunto com o Estatuto da Saúde e Assistência. Surge quase em simultâneo com outras medidas de grande importância, cuja discussão, na Assembleia Nacional, foi preterida em favor deste projecto³¹.

Sobre os debates, em concreto, verifica-se que estes foram dominados pela intervenção do deputado Veiga de Macedo. Coube-lhe a abertura da discussão e pertencem-lhe quase todas as propostas de alteração na discussão do diploma na

³¹ Propostas provenientes do Ministério das Corporações e Previdência Social, sobre os seguintes assuntos: problema habitacional, instituição das Federações de Casas do Povo e reforma dos Tribunais de Trabalho.

especialidade. Curiosamente, Veiga de Macedo fora o Ministro das Corporações responsável pela elaboração da Proposta de Lei em 1957. O primeiro debate não chegou a sê-lo, uma vez que a sua intervenção prolongou-se por toda a sessão. Pode mesmo considerar-se que o deputado apresentou um autêntico relatório sobre a evolução da previdência e os seus principais progressos, constituindo, deste modo, um valioso elemento para análise. Como aspecto principal registe-se a sua crítica, pela defesa da necessidade de cooperação no financiamento do sistema, entre as diferentes instituições, nomeadamente, pela comparticipação das Caixas no regime das Casas do Povo, bem como a defesa da possibilidade de intervenção do Estado na correcção de alguns défices, o que, conforme se evidenciará mais adiante, virá a ser crucial no desenvolvimento do sistema moderno de protecção social (Diário das Sessões n.º 44, de 14 de Março de 1962, pp. 1014-1025).

Apesar deste facto, e do eventual condicionamento do debate, o deputado apresentou propostas de interesse, que permitiram alguns melhoramentos. A título de exemplo, foi da sua responsabilidade a alteração da Base XI da proposta do Governo, propondo, para as eventualidades não cobertas pelas Caixas de Previdência, a “criação de caixas especiais destinadas à cobertura dos riscos do desemprego involuntário e dos riscos inerentes ao exercício da profissão”, como complemento à projectada Caixa Nacional de Seguros (Diário das Sessões n.º 55, de 26 de Março de 1962, pp. 1325-1331).

No âmbito da referida discussão, as designações assumiram, também, especial importância, o que é verificável pelas propostas de pequenas alterações, votadas favoravelmente, como a passagem da designação de “segurados” para “beneficiários”, o que revela, pelo menos no domínio do conceito, uma nova filosofia nesta medida. Importa ainda referir que muitas das propostas eram retomadas pelos deputados, a partir

das recomendações que constavam nos Pareceres da Câmara Corporativa. Foram ainda destacados o problema da actualização das pensões dado o agravamento do custo de vida, a extensão da coordenação do sistema, com a alteração na descrição da base XX, no sentido “de alargar ao maior número possível de instituições a regra da coordenação das suas actividades”. Porém, algumas alterações apontam para uma certa tendência dos deputados em salvaguardar a anterior diferenciação entre as Caixas Sindicais de Previdência e as Caixas de Reforma ou Previdência (*idem*: 1331-1336).

d) A Lei n.º 2115, de 18 de Junho de 1962 – principais inovações

Promulgada apenas em 18 de Junho de 1962, a Lei n.º 2115 estava em discussão desde 1957. Segundo Manuel de Lucena, a Lei n.º 2115 é da responsabilidade de Salazar (Lucena, 1976b: 160). Esta lei representou transformações profundas no aparelho da previdência portuguesa e vigorou até 1984. Como inovações mais importantes há que referir: 1) a criação das *Caixas Distritais de Previdência*; 2) a criação da *Caixa Nacional de Pensões*; 3) a criação da *Caixa Nacional de Seguros e Doenças Profissionais*; 4) as *Convenções de Segurança Social*.

1) Criação das *Caixas Distritais de Previdência*

Estas caixas surgiram em substituição das antigas Caixas de Abono de Família, para administração das prestações de curto prazo. Esta evolução permitiu uma grande estabilidade do sistema. Entretanto, haviam sido uniformizados os estatutos de grande parte das caixas existentes (Guibentif, 1997: 28). Mas a sua durabilidade tem um revés, porque revela uma certa antiguidade. Basta recordar que algumas destas caixas, que estiveram na base do desenvolvimento das caixas distritais, são anteriores à Previdência corporativa.

O seu processo de desenvolvimento é explicado de forma detalhada por Manuel de Lucena (1976b).

Nas instituições de *primeira categoria*, reforça-se a iniciativa do Estado, através de dois processos: em primeiro lugar desenvolvem-se, a partir de 1961, as caixas de nível distrital que até aí eram excepcionais. Até 1961, dava-se uma disseminação das caixas sindicais por ramos ou profissões, por vezes por empresas, embora já se pudessem notar tendências para o reagrupamento. Enquanto que agora, com a generalização das caixas distritais, se visam dois fins: a coordenação, claro, mas também a **extensão do regime geral** aos assalariados do secundário e do terciário ainda não cobertos, uma vez que a inscrição se torna, a partir de agora, obrigatória ao nível distrital, mesmo que faltem as caixas primárias. Ora as caixas sindicais, distritais ou não, podem ser criadas pelo Ministro das Corporações (Lei n.º 2115, Base VI, b), a requerimento dos interessados ou por sua própria iniciativa. Trata-se de uma garantia para quando a negociação colectiva não tem a iniciativa. E, de facto, não tem sido assim: na prática as caixas têm sido quase sempre de criação governamental (Lucena, 1976b: 156-157). Para a *criação das caixas* permanece a exigência de aprovação prévia dos estatutos (Lei n.º 2115, Base VII). O ministro poderá também criá-las por iniciativa própria ou então a pedido dos interessados ou a pedido dos organismos corporativos (Lei n.º 2115, Base VI, b), enquanto que anteriormente só podia determinar que futuras convenções colectivas as criassem ou alargar por despacho o domínio de caixas já instituídas pelos parceiros sociais (Lucena, 1976b: 158). Sobre o controlo financeiro das Caixas mantiveram-se as anteriores funções do INTP, mas ganha importância a discussão sobre os fundos da previdência³² (Lucena, 1976b: 158-159).

³² Esta discussão constituía uma preocupação antiga, uma vez que já em 1945 era tema de análise académica. A este propósito consultar artigo de Gonçalves, J. César da Silva (1945) *O Problema da aplicação dos fundos das instituições de previdência*.

Em segundo lugar, a Lei n.º 2115 impõe uma **especialização das caixas sindicais**: i) caixas de previdência e abono de família – destinadas à protecção dos beneficiários e seus familiares na doença e na maternidade e à concessão de abono de família; b) caixas de pensões – para os seguros diferidos: invalidez, velhice e morte; c) caixas destinadas a outros riscos especiais, como doenças profissionais (Lei n.º 2115, Base XII).

Os objectivos previstos para a **extensão do sistema** foram: 1) cobertura total de 20% de assalariados do comércio, da indústria e dos serviços ainda excluídos do sistema; 2) cobertura dos trabalhadores independentes; 3) reformulação completa de uma previdência rural até então irrisória. Simultaneamente, estabelecia-se o objectivo de **melhoria do sistema** existente: pensões, desenvolvimento do seguro de doença e criação do seguro por morte (Lucena, 1976b: 160-161).

Uma vez que, tal como já foi referido, em relação aos organismos mantém-se a estrutura da Lei n.º 1884, a Lei n.º 2115, só introduz uma modificação importante nas instituições de **segunda categoria** – Caixas de Reforma ou de Previdência - na medida em que a inscrição já se tornara obrigatória, reserva-as para «as pessoas que, sem dependência de entidades patronais, exercem determinadas profissões, serviços ou actividades» (Lei n.º 2115, Base III), como era o caso dos trabalhadores independentes. Neste sentido, poder-se-á considerar que “esta modificação é fruto de os abranger a todos” (Lucena, 1976b: 156). Todos os assalariados do comércio, indústria e serviços deveriam, em princípio, integrar-se nas caixas sindicais, mas muitos deles ficaram afinal cobertos pelas Caixas de Reforma e Previdência de certas profissões, por vezes, caixas de empresa e sempre de criação extra-corporativa. Esta cobertura (primeiro facultativa e depois obrigatória) avançou na medida em que a contratação colectiva tardava em expandir-se, de modo que, com o tempo, as caixas pertencentes aos dois tipos

colaboravam cada vez mais estreitamente (sobretudo através dos serviços médico-sociais). Também ao nível das funções se verificavam responsabilidades semelhantes (do serviço de abonos de família, por exemplo) e ficaram ainda mais próximas quando o Governo apostou em estruturas distritais.

Consequentemente, a redefinição da Lei n.º 2115 limita-se a extrair as consequências destes aspectos. As Caixas de Reforma e Previdência serão, a partir deste momento, as que efectivamente diferem das outras, quer pela população que englobam (os independentes), quer pelos **riscos cobertos**. Com efeito, estas caixas só subsidiariamente (e eventualmente) se ocupam do risco de doença. O seu leque normal compreende apenas a invalidez, a velhice e a morte (Lei n.º 2115, Base XXI). Enquanto as Caixas Sindicais cobrem, além desses seguros diferidos e do abono de família, a doença, a maternidade e as doenças profissionais (Lei n.º 2115, Base V). Em princípio, o desemprego também está compreendido, mas na prática continua à espera da sua prometida regulamentação especial (Lucena, 1976b: 156).

No que se refere ao **desenvolvimento da previdência rural** foi fundamental o Despacho Ministerial, de 13 de Novembro de 1962. Com este despacho, o esquema das Casas dos Povo e Pescadores passou a compreender: assistência médica aos sócios e familiares (consultas, tratamentos, pequena cirurgia); as prestações pecuniárias nas doenças de curta duração (40% do salário médio no primeiro mês, 30% nos dois seguintes); um subsídio para certos medicamentos (50% do preço aos inscritos, 25% às pessoas a cargo); e subsídios de casamento, nascimento e morte, no valor respectivamente de 100, 50, e 150 escudos; enfim, certos inválidos eram assistidos. Contudo, note-se que os rurais não inscritos nas Casas do Povo (com excepção de uma minoria inscrita nas Caixas Sindicais por exercer profissões não agrícolas), que

constituíam cerca de 80% do total, não tinham acesso a estes benefícios (Lucena, 1976b: 166).

O programa da Lei n.º 2115 inscreve-se neste quadro desolador para o modificar, embora em 1962 ainda se esperasse que as Federações das Casas do Povo, recentemente criadas, viessem a permitir a correcção de algumas das limitações deste regime. As melhorias introduzidas no esquema próprio das Casas do Povo referem-se aos subsídios de casamento, nascimento e morte. Relativamente a 1962, são muito importantes (previram-se subsídios de 250, 200 e 500 escudos, respectivamente, contra os 100, 50 e 150 de anteriormente, o que em percentagem é notável, embora, em termos absolutos, os valores em causa não sejam elevados). Além do mais, estes subsídios constituem instrumentos de protecção subalternos do sistema previdencial. Assim, a principal novidade residiu na concessão de pensões de invalidez e velhice³³, mas só aos 70 anos, substituindo a fraca assistência anterior (Lucena, 1976b: 168).

2) A criação da *Caixa Nacional de Pensões* (Lei n.º 2115, Base XVI, n.º2)

Foi regulamentada em 1965 e anunciada como o «travejamento central da Reforma» (Portaria n.º 21 546, 23 de Setembro, p. 1254). Destinava-se à gestão das prestações de longo prazo: as pensões de velhice, invalidez e sobrevivência. Esta instituição é reveladora de uma indiscutível acção centralizadora na organização do sistema de protecção social, representando uma ruptura evidente com os princípios corporativos. Este processo centralizador implicou que as outras caixas profissionais fossem progressivamente extintas. Quanto aos seus beneficiários, os activos foram

³³ O mínimo previsto para as pensões foi de 200\$00 por mês (Lucena, 1976b: 168).

integrados nas caixas distritais da sua residência enquanto que os aposentados transitaram para a Caixa Nacional de Pensões.

3) A criação da *Caixa Nacional de Seguros e Doenças Profissionais*

Foi criada em 13 de Abril de 1962, ainda antes da aprovação da Reforma. A inserção das doenças profissionais no esquema das caixas sindicais constituiu uma novidade, pois até 1962 essas doenças mantinham-se fora da Previdência, tal como acontecia com os acidentes de trabalho (Lucena, 1976b: 156).

4) As *Convenções de Segurança Social*

Outra das inovações teve origem nestas Convenções, entre Portugal e França (1957) e Espanha (1962). Este processo obrigou à criação, em Abril de 1960, de uma *Comissão de Estudo das Convenções Internacionais sobre Segurança Social*. Foi este processo que introduziu legalmente o conceito de segurança social na terminologia portuguesa (Guibentif, 1997: 28). É interessante verificar que, neste caso, a abertura ao exterior foi determinante para esta modernização e, simultaneamente, revela a inserção do sistema português de segurança social na esfera internacional.

Por último, importa referir um traço característico da previdência corporativa, presente na Lei n.º 1884 de 1935, que a Lei n.º 2115 mantém. Trata-se da continuidade do não comprometimento ou responsabilização. A Lei não é explícita, nem de resto fixa qualquer ordem de prioridades. Limita-se a dizer que «o governo deve agir com a possível urgência em favor dos trabalhadores rurais e suas famílias» (Lei n.º 2115, Base IV, n.º 3). Ora, neste caso, a espera será de sete anos, até 1969 (Lucena, 1976b: 156).

3.3. O Impacto da Reforma da Previdência Social

3.3.1. Consequências da Reforma

A efectivação da Reforma da Previdência Social realizou-se, simultaneamente, em três domínios que são por natureza interdependentes: a) desenvolvimento do Regime Geral; b) a Previdência Rural; c) a reorganização da Saúde e Assistência.

a) O desenvolvimento do Regime Geral

A Lei n.º 2115 implicou a criação de novos organismos centrais, conforme foi referido no ponto anterior, o que obrigou também à reorganização das instituições já existentes, no sentido de uma progressiva e cada vez mais acentuada centralização. A complexa transição de beneficiários das caixas anteriores de empresa ou profissionais para as caixas distritais é bem elucidativa do impacte desta lei.

A extensão da Previdência teve início pela integração dos assalariados do comércio e da indústria através da criação dos seguintes organismos: Caixa Nacional de Seguros e Doenças Profissionais (1962); Caixa Nacional de Pensões (1965); Federação das Caixas de Previdência e Abono de Família, mediante uma adaptação dos antigos serviços médico-sociais (1967). Houve também a intenção de integrar na Previdência os trabalhadores independentes. Mas só foi criada uma caixa e apenas em 1969 - a Caixa dos Comerciantes.

A importância destes organismos é crucial, uma vez que estes não se limitam a servir de cúpula ou a coordenar as instituições já existentes. Muito pelo contrário, arrastam, por si mesmos, uma extensão da Previdência, na medida em que a inscrição dos trabalhadores nas caixas distritais (repercutida na Caixa Nacional de Pensões) se torna obrigatória, independentemente de já estarem ou não cobertos por uma caixa de

nível inferior. Quanto à Caixa Nacional de Seguros e Doenças Profissionais, onde a inscrição também é em princípio obrigatória, acontece que o seu esforço se vai concentrar, antes de mais, no combate à silicose. Trata-se de mais um exemplo de um progresso por etapas³⁴ (Lucena, 1976b: 162).

Estas mediadas de centralização administrativa contribuíram também para a consolidação dos Direitos adquiridos dos beneficiários, que em muitas situações ficavam prejudicados, como, por exemplo, na transferência de caixas em virtude da mudança de empresa ou profissão (Lucena, 1976b: 163).

Decorrente destas evoluções alargou-se a cobertura de riscos pelo sistema e também se pode considerar a ocorrência de uma inevitável melhoria das prestações. Eis alguns exemplos dos **desenvolvimentos nos esquemas de protecção**:

Em primeiro lugar, merece referência o desenvolvimento da cobertura nos riscos de morte. O Decreto-Lei n.º 44601, de 27 de Novembro de 1962, ao reconhecer aos descendentes do defunto, o direito ao abono de família pode ser considerado um **esboço de um seguro obrigatório por morte**, reconhecimento esse que aliás está enquadrado nas concepções modernas sobre a titularidade deste direito. Mas, apesar dos progressos realizados, ainda não se generalizaram as pensões de sobrevivência³⁵. Regulamentarmente, a Caixa Nacional de Pensões limita-se a atribuir um subsídio único (em princípio, equivalente a seis meses de salário), salvo disposições mais favoráveis de certas convenções colectivas.

³⁴ Em 1973, no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 478/73, de 27 de Setembro, já se previa que em 1975 se completasse a inclusão na Caixa Nacional de Seguros e Doenças Profissionais de todas as actividades do comércio, indústria e serviços abrangidas pelas Caixas de Previdência (Lucena, 1976b: 162).

³⁵ Em 1967, o despacho ministerial de 22 de Novembro veio permitir o estabelecimento destas pensões, mesmo sem negociação colectiva, desde que as caixas tivessem fundos disponíveis. Em 1970, o Decreto-Lei n.º 277/70 veio inserir as pensões de sobrevivência no esquema regulamentar normal para os assalariados do comércio e indústria (Lucena, 1976b: 163).

No que respeita ao risco de **desemprego** involuntário, apesar de não existir ainda um verdadeiro seguro de desemprego, embora esteja previsto desde 1935, importa referir que desde o princípio da década de 60, alguns subsídios concedidos pelo Fundo de Mão-de-Obra (por exemplo, em casos de reconversão tecnológica) pareciam abrir caminho, lentamente, à criação do seguro de desemprego (Lucena, 1982: 924). Também os despedimentos colectivos enquadrados na reorganização industrial já são compensados o que poderá ser considerado como um esboço desse seguro (Lucena, 1976b: 163)³⁶.

Quanto ao valor das prestações, o progresso mais relevante registou-se nas **pensões de invalidez e velhice**. Em 1961, é introduzido um limite mínimo destas prestações. Segundo a Portaria n.º 18640, de 4 de Maio, o mínimo era de 300\$00 mensais, desde que não superassem os 60% do salário médio dos últimos 15 anos. Ainda assim este mínimo evolui desde 1961 e mais rapidamente que o custo de vida, de acordo com um princípio de actualização definido em 1963 pelo Decreto-Lei n.º 45266³⁷. A fórmula de cálculo das pensões também foi melhorada. A Portaria n.º 476/70 de 2 de Setembro institui como tempo de contagem para cálculo das pensões os melhores 10 anos contra os anteriores 40 indiscriminados. Ainda, assim, manteve-se o antigo sistema de capitalização, o que condicionou o valor das pensões. Como exemplos de outras evoluções, a Portaria n.º 447/72 estabelece a possibilidade de reforma antecipada das mulheres aos 62 anos e o Decreto n.º 486/73 introduz as pensões de carácter familiar – acréscimo de 20% por cônjuge a cargo - e a redução do prazo de garantia das pensões de reforma para 3 anos, o que também modificará as regras gerais do cálculo de pensões no sentido de uma contínua e prudente tendência redistributiva.

³⁶ Antes, o desemprego poderia ser alvo de apoio da assistência. Há ainda a situação, excepcional, da Casa dos Pescadores que, no ano de 1950, apresenta uma rubrica com despesas em subsídios de desemprego.

³⁷ Ex. dos aumentos: em 1972 chegou aos 1250\$00 e em 1973 aos 1600\$00 (Lucena, 1976b: 163-164).

No seguro de doença, o prazo de espera das prestações pecuniárias, anteriormente de sete dias, o que aliás tinha motivado fortes críticas no plano internacional, foi reduzido para três dias (Lucena, 1976b: 162-165).

Quanto às consequências destas medidas no **campo de aplicação pessoal**, verifica-se que em 1950, as Caixas Sindicais e as de Reforma ou Previdência, em conjunto, não tinham sequer 4000 pensionistas. Até 1960 estes chegarão aos 35 000, em 1965 aos 70 000 e em 1970 atingirão quase os 150 000. Isto foi um progresso essencialmente de longevidade, na medida em que os prazos de garantia só foram reduzidos em 1973, com o Decreto n.º 486/73, de 27 de Setembro (Lucena, 2000: 158).

Como último desenvolvimento, já no decorrer dos anos 70, importa referir a introdução dos regimes especiais para certas profissões ainda a descoberto pelos esquemas da previdência, nomeadamente para as trabalhadoras domésticas, vendedores de jornais e lotarias e as cabeleireiras. Estes regimes especiais caracterizaram-se na sua generalidade por prestações baixas e vieram contribuir para o reforço, mas também complexificação do Regime Geral. Reforço no sentido da maior representatividade deste regime pelo aumento da população e profissões abrangidas. Complexo porque significou a constituição de um Regime Geral, com várias excepções ou regimes especiais, que configuram diferentes formas de protecção em situações e riscos, por vezes diferenciados, ou seja não garante a todos da mesma forma nem em todas as situações, ao invés de um regime unificado. Esta situação, ainda hoje, está presente nos regimes do sistema de segurança social.

Deste modo, pode considerar-se que, até à Revolução de Abril de 1974, a Previdência Social apresentava a seguinte fisionomia: no centro, um Regime Geral que se desenvolve progressivamente ao longo dos anos 60, baseado na Caixa Nacional de Pensões e nas Caixas Distritais, que abrangia grande parte da população assalariada bem

como alguns independentes. Assegurava prestações em espécie e serviços médicos. Paralelamente a este Regime Geral existia um regime específico para os trabalhadores agrícolas, administrado pelas Casas do Povo e outro para os trabalhadores da pesca, administrado pelas Casas dos Pescadores. Para além desta diferenciação, subsistiram inúmeras caixas profissionais e de empresa com regimes diferentes do geral (Guibentif, 1997: 31).

Apesar dos esforços nos anos finais do Estado Novo, as necessidades de modernização do sistema de previdência social faziam-se sentir prementemente (Santos, *et al.* 1998: 58). Mesmo com o esforço de investimento persistiam várias **limitações**: incipiente protecção nas eventualidades de desemprego e acidentes de trabalho, baixíssimo nível pecuniário que as prestações podiam atingir, ausência de outras fontes de financiamento do sistema que não as contribuições sobre rendimentos do trabalho, designadamente para cobrir formas de protecção não contributiva ou escassamente contributiva (Santos, *et al.* 1998: 59).

No plano **internacional**, esta reforma aconteceu um ano antes do que em Espanha. Mas em 1963, a Espanha apresentava já uma “Lei de Bases da Segurança Social”, enquanto que, em Portugal, a reforma da Previdência Social de 1962, só em 1984 foi revogada.

b) A Previdência Rural

Ainda na sequência desta reforma, mas já no período da *Primavera Marcelista*, ocorreu um desenvolvimento fundamental: o alargamento do esquema da Previdência aos trabalhadores rurais, os últimos beneficiados com a Lei n.º 2115. Este alargamento permitiu o início de um progressivo sistema de protecção nacional, rumo à universalidade dos beneficiários integrados.

Até à reforma das Casas do Povo (Lei n.º 2144, de 29 de Maio de 1969), estas apenas protegiam os próprios inscritos e as suas famílias. Das cerca de 4000 paróquias rurais do país só 1200, aproximadamente, estavam cobertas por estas instituições em 1962. No que respeita à cobertura dos riscos, a protecção concedida era das mais débeis³⁸ (Lucena, 1976b: 166). Contrariamente ao rumo imposto pela Reforma de 1962, as soluções que se hão-de impor em 1969 tomam outro caminho: o da ligação das Casas do Povo às Caixas de Previdência (distritais) do comércio e indústria, portanto o caminho de uma aproximação à cidade (Lucena, 1976b: 166). De acordo com a Lei n.º 2144, de 29 de Maio de 1969, a Previdência rural passaria a compreender três ramos:

1) O primeiro anuncia o futuro: integram-se no regime geral das caixas, com todos os respectivos direitos e obrigações, os técnicos agrícolas, os trabalhadores de profissões comuns à agricultura e a outros sectores, os assalariados agrícolas permanentes das cooperativas e sociedades agrícolas; e também os que trabalham para os patrões individuais mais prósperos cujo rendimento colectável ultrapasse um certo montante” (Lei n.º 2144, de 29 de Maio de 1969, Bases XXII e XXIII).

2) O segundo corresponde ao esquema próprio das Casas do Povo, designado por regime especial, no qual se introduzem duas melhorias: aumento dos subsídios de casamento, nascimento e morte; e introdução das pensões de invalidez e velhice (Lei n.º 2144, de 29 de Maio de 1969, Bases XXIV).

3) O terceiro compreende unicamente os abonos de família e é muito peculiar. Estes abonos são agora extensivos a todos os assalariados da agricultura, da silvicultura e da pecuária, que não pertençam ao regime geral (Lei n.º 2144, de 29 de Maio de 1969, Bases XXV). A particularidade reside no facto de serem pagos pelas caixas distritais, mas utilizando as Casas do Povo como agências para este efeito e pagando-lhes o

³⁸ Para uma análise mais profunda sobre as Casas do Povo, ver do mesmo autor, o capítulo 3.2 (Lucena:1976a: 247-259) e o capítulo V, sobre a Segurança Social (*idem*: 381-409).

serviço prestado (Lucena, 1976b: 167). Esta questão do financiamento será explicada mais adiante. Apesar desta medida, subsistem ainda diferenças em relação ao regime geral: os ascendentes não dão direito a abono; uma incapacidade de trabalho superior a três meses suspende-os e o desemprego sazonal também. Devemos ainda salientar que, segundo a Lei n.º 2144, só os residentes na área de uma Casa do Povo seriam desde logo contemplados. Mas a lei previa despachos de extensão (Lei n.º 2144, de 29 de Maio de 1969, Bases XXV) para as zonas a descoberto, e tais despachos vieram depressa. Distrito após distrito, estes abonos foram sendo efectivamente concedidos a todos os assalariados em causa, tendo esta extensão ficado completa em 1970. Este aspecto denota claramente um investimento sério da iniciativa estatal para o alargamento da previdência.

O aspecto mais interessante desta evolução está, sem dúvida, no primeiro ramo, pois este significa, a prazo, uma promessa de assimilação dos assalariados agrícolas pelo Regime Geral. Contudo, não serão muitos os trabalhadores abrangidos pela transição. No seu «parecer», a Câmara Corporativa concluía que o regime geral não ficaria muito sobrecarregado com esta inovação legal (Parecer n.º 22/IX, §§ 22.º e 23.º apud *A Reorganização das Casas do Povo e a Previdência Rural*, Acta n.º 115 de 18 de Dezembro de 1968, pp. 88-89). Apesar desta limitação não deixa de ser um prenúncio de unificação dos regimes (Lucena, 1976b: 167).

Como primeiro **balanço da extensão** da previdência das Casas do Povo, há que precisar que a “ultrapassagem progressiva do carácter quase-assistencial” do respectivo regime, que o Governo referia na sua proposta, só significaria uma melhoria para uma minoria da população abrangível, pois onde não há Casas do Povo nada há que ultrapassar. No entanto, a criação de Casas do Povo prosseguiu em ritmo acelerado nos últimos anos do deposto regime, com reforço progressivo do esquema de protecção,

conforme é exemplo o Decreto-Lei n.º 391, que em 1972 veio tornar extensivo o benefício das pensões de invalidez e reforma aos trabalhadores que até ali não estavam abrangidos (Lucena, 1976b: 169). O único progresso generalizado foi, portanto, o que se registou ao nível dos abonos de família e prestações complementares; e mesmo assim reservado aos trabalhadores por conta de outrem. Em Portugal, o abono de família constitui um salário complementar e por isso a exclusão dos pequenos camponeses, que não são assalariados, parece coerente (Lucena, 1976b: 169), embora muito discutível.

c) A reorganização da Saúde e Assistência

Tal como já foi referido, em 1958, a Assistência transita, do Ministério do Interior, para o novo Ministério da Saúde e Assistência.

Na **caracterização da saúde** a heterogeneidade e complexidade de articulação entre as diversas instituições, desencadearam, desde este período, a discussão para a implementação de um Sistema Nacional de Saúde (Guibentif, 1997: 33).

Com o primeiro convénio entre a previdência e os hospitais (1965) e o plano de construções dos hospitais distritais e o hospital central de Coimbra (1966), assiste-se a uma crescente *procura da hospitalização pública* e, conseqüentemente, ao desenvolvimento do actual sistema hospitalar português.

Todavia, só com o *Estatuto Hospitalar* de 1968, é que se poderá dizer que o nosso sistema hospitalar entra, finalmente, na sua fase moderna (ou modernizante). Esse Estatuto (Decreto-Lei n.º 48 357, de 27 de Abril de 1968), bem como o Regulamento Geral dos Hospitais (Decreto-Lei n.º 48 558, com a mesma data) tinham então como objectivos primordiais: *i)* uniformizar a *orgânica de funcionamento* de todos os hospitais do país quer públicos quer privados (estes, pertencentes às Misericórdias); *ii)*

criar *carreiras profissionais* (pessoal médico, de enfermagem, de farmácia e de administração).

A emergência do hospital moderno está já patente no acordo celebrado em 1965 entre a Direcção-Geral dos Hospitais, recém-criada (1961), e a Federação das Caixas de Previdência; um "acordo leonino em favor da Previdência", diga-se de passagem, já que seria o Estado quem acabaria por pagar "a diferença entre as tarifas políticas dos acordos e os custos reais dos serviços prestados" (Campos, 1983: 31, citado em Graça: texto 89: 3).

Estima-se que, por essa altura, o número de portugueses cobertos por esquemas de seguro-doença andasse à volta dos 40% (cerca de 3,2 milhões). Em 1970, são já mais de metade da população (56%), em 1972 (76%) e em 1974 (97%) da população abrangida por esquemas (públicos e privados) de protecção social na saúde (Graça, texto 89: 3). Ainda assim, segundo Lucena, permanecem os factores de crise dentro do sistema de saúde, como são exemplo as greves dos médicos e “os Hospitais portugueses continuam a ser uma perfeita loucura” (Lucena, 1976b:165).

No que respeita à assistência propriamente dita, desde os anos 60, que a separação entre Previdência Social e Saúde e Assistência era entendida como um problema. Importa por isso analisar as respostas realizadas no sentido de enfrentar este problema e, paralelamente, verificar os impactos da Reforma da Previdência nestes domínios de protecção social.

Em 1963, foi publicado o **Estatuto da Saúde e Assistência** (Lei n.º 2120, de 19 de Julho). Segundo este diploma, pretendia-se “atender à instantaneidade de intensificação e desenvolvimento das actividades de saúde pública e de promoção social, criando condições mais favoráveis à sua realização, mediante a integração dos serviços públicos e a coordenação das iniciativas e instituições particulares que devem

assegurar a cobertura médico-social, sanitária e assistencial das populações”. Pelo menos, em termos estritamente legais, estes progressos evidenciam uma visão inovadora de aspectos relevantes da política social.

Em 1971 foi também criada a **Direcção-Geral da Assistência Social** (Decreto-Lei n.º 413/71, de 27 de Setembro), no lugar da anterior Direcção-Geral da Assistência, de modo a abranger e disciplinar algumas importantes funções no domínio da política social não cobertas por outros departamentos do Estado. Foi, assim, assumido o objectivo de contribuir para a **integração social** dos indivíduos, pela sua educação e participação na vida da comunidade, com especial atenção à infância e juventude e à população idosa, com base no aproveitamento, sempre que possível, do enquadramento familiar para o fomento do bem-estar individual e colectivo.

Dado o contexto de desenvolvimento destas actividades, juntamente com os programas de desenvolvimento comunitário (Coutinho, 1999 e 2003), tornou-se evidente a necessidade da coordenação destes sectores conjugando-as com os serviços médico-sociais. Assim, a Direcção Geral da Assistência passou a integrar dois órgãos principais: Instituto da Família e Acção Social³⁹, com competências na promoção das respectivas medidas de política social e a Inspecção Superior da Tutela Administrativa, com competências no exercício geral das atribuições inerentes à tutela administrativa das instituições particulares de assistência. As competências específicas do Instituto da Família e Acção Social consistiam em: promoção do bem-estar da criança, desenvolvendo equipamentos sociais adequados; integração social das crianças privadas

³⁹ Foram extintos alguns antigos institutos: Instituto de Assistência à Família, Instituto de Assistência aos Menores e Instituto de Assistência aos Inválidos. Foram criados vários serviços técnicos: Serviços de Acção Familiar e Social, de Protecção à Infância e Juventude, Reabilitação e Protecção aos Diminuídos e Idosos, e ainda os Centros de Formação de Pessoal e Orientação Médico-Pedagógica. Ao nível local foram instituídos os serviços de Acção Directa.

de meio familiar, com deficiências ou de adolescentes e jovens com desvios de comportamento; realização de programas de ajuda à população idosa e criação de estabelecimentos e serviços de apoio; execução de programas de reabilitação social dos deficientes em articulação com serviços de saúde e emprego e formação profissional; criação de serviços e equipamentos necessários à reabilitação social dos deficientes; atribuição de prestações de ajuda económica, de natureza preventiva e curativa, em situações de comprovada carência, e ainda a prestação de socorros urgentes por motivos de calamidades públicas ou sinistros.

Há que reconhecer que esta medida legal de 1971 “aponta para algo de inovador e não apenas em termos formais. Para além da terminologia mais moderna e actualizada da acção social, a filosofia que lhe está subjacente tende a traduzir a ultrapassagem do cunho fortemente paternalista da protecção social que sempre se fez prevalecer nos diplomas anteriores” (Maia, 1984: 13), acentuando-se os objectivos de participação dos interessados na vida da comunidade. Desta forma, o “Estado, mantendo-se embora algumas ambiguidades, assume as suas responsabilidades de protecção social em termos mais definidos ou, melhor, não as enjeita em termos tão ostensivos como no passado” (Maia, 1984: 13).

Em 1971, foi também completamente reorganizado o Ministério da Saúde e Assistência, visando uma maior articulação entre este sector e o da Previdência, ficando um só ministro com as duas pastas. Era então ministro Baltazar Rebello de Sousa. Neste período, havia sido criado um Conselho Superior de Acção Social, pelo Decreto-Lei n.º 446/70, de 23 de Setembro (Guibentif, 2000: 413).

A integração da assistência na previdência ocorre finalmente em 1973. O anterior Ministério das Corporações e Previdência Social passa a Ministério das Corporações e Segurança Social (Decreto-Lei n.º 584/73) e passa a integrar a Direcção

da Assistência Social. Na perspectiva de uma melhor articulação com os serviços da segurança social, operou-se uma nova reestruturação dos serviços da Direcção da Assistência Social (Decreto-Lei n.º 114/74, de 19 de Março), que acabaria por não se concretizar devido ao 25 de Abril (Maia, 1984: 15). Por sua vez, a Saúde autonomizou-se num ministério próprio.

Apesar dos desenvolvimentos na Assistência, vários aspectos contribuíram para uma incompleta e deficiente tradução prática dos objectivos legalmente previstos. Como **limitações da assistência** identificam-se: persistência de indefinição de qualquer política social global; não ultrapassagem dos condicionalismos à realização de um conjunto definido de direitos sociais; manutenção de situações de desprotecção social, particularmente inquietantes pela carência de equipamentos sociais para crianças, jovens, deficientes e idosos; assimetria da implantação territorial dos equipamentos, mantendo-se sem qualquer cobertura vastas áreas do país; persistência de sobreposições orgânicas e funcionais entre os sectores da Acção social, Previdência Social, Saúde, etc. (Maia, 1984: 12-15).

Mas as evoluções ocorridas, permitiram, apesar de tudo, que se dessem, finalmente, alguns passos decisivos para a universalização dos cuidados de saúde, ainda que com um atraso de décadas em relação à generalidade dos países europeus ocidentais (Campos, 1986 e Ferreira, 1990 citados em Graça, texto 89: p. 4).

3.3.2. A emergência do financiamento nacional

Para além das mudanças instituídas pela Lei, existiram outras com grande importância, motivadas por pressões internas em que os técnicos e os intelectuais tiveram um papel preponderante. Estas mudanças, embora não estivessem previstas na Lei, foram ganhando espaço em termos políticos, sobretudo no estabelecimento de

novas prioridades⁴⁰. A título de exemplo, veja-se a defesa da ideia de que a riqueza das caixas sindicais deveria ser utilizada para ajudar os regimes previdenciais atrasados, como o regime agrícola ou o dos independentes. É evidente que nada disto vem expresso na Lei n.º 2115, a qual, como de costume, deixa o governo sem compromissos. Apenas se conseguiu alterar a sensibilidade política (Lucena, 1976b: 159), o que apesar de parecer pouco, foi crucial para a evolução do sistema.

Como se viu pela descrição do alargamento da previdência aos trabalhadores rurais, esta implicou um grande aumento da despesa destes organismos. Colocam-se, assim, e pela primeira vez, **problemas no financiamento** da estrutura existente⁴¹, o que obrigou à necessidade de equacionar formas alternativas de financiamento (Lucena, 1976b: 168-169).

O princípio de separação entre os diversos regimes, nomeadamente no que se refere às despesas, só em 1969 é que será, de certo modo, posto em causa, quando se encarar uma participação do regime geral das caixas no financiamento da Previdência rural das casas do Povo (Lucena, 1976b: 162). A Câmara Corporativa (Parecer n.º 22/IX, §§ 38-42, *op. cit.*, pp.105-111), propondo uma ousada revisão desses princípios,

⁴⁰ A propósito das prioridades importa analisar os Colóquios Nacionais do Trabalho e Previdência realizados em 1960 e 1962. O II Colóquio Nacional do Trabalho e da Previdência debruçou-se sobre a referida questão das prioridades. Reconheceu que deviam ser estabelecidas, segundo uma hierarquização das premências sociais. Mas verificou também que o critério da viabilidade implicaria certamente a adopção de uma ordem diferente (Lucena, 1976: 162).

⁴¹ Alguns dados financeiros sobre as Casas do Povo, apresentados por Lucena: Com estes melhoramentos calculou-se que as despesas das Casas do Povo, no capítulo da Previdência, atingiriam, em 1970, 106 mil contos contra 55 mil em 1967 (com mais 17 mil contos para os inválidos, a introdução das pensões quase triplicará esta quantia), devorando assim as suas receitas globais (120 mil contos em 1967, dos quais somente 46 mil provinham de quotizações), o que obviamente seria in comportável. Destas receitas sobressaem «subsídios e doações» (cerca de 40 mil contos) e os «lucros resultantes de actividades dos organismos» (cerca de 25 mil contos), dos quais a maior parte provém duma acção médico-social por conta das caixas sindicais (1976b: 168-169).

fez valer, além do argumento genérico da **solidariedade nacional**, outros dois específicos em favor de um comprometimento do regime geral em prol do agrícola: a necessidade de mão-de-obra e de contenção relativa dos salários. Não esquecer que esta medida ocorre numa conjuntura de forte o êxodo rural e também de emigração. No entanto, acabaria por implicar um «princípio de solidariedade mais vasto». Para além do apelo ao financiamento das Caixas Sindicais este tornou-se extensível ao próprio Estado (Lucena, 1976b: 170). Não deixa de ser curioso que esta recomendação seja oriunda da Câmara Corporativa, supostamente, o órgão corporativo por excelência.

Deste modo, a extensão da previdência rural será financiada pelos fundos das Caixas Sindicais e pelo Fundo Nacional do Abono de Família, o que é bem elucidativo de como “um progresso, mesmo modesto, desde logo ameaça de lesão um princípio sacrossanto da Previdência Social portuguesa” (Lucena, 1976b: 169). Resumindo, a Lei n.º 2144 acaba num compromisso: admite com efeito o financiamento dos abonos de família seja assegurado pelas quotizações patronais e pelo contributo do Fundo Nacional do Abono de Família; e além disso, por subsídios⁴² do próprio Estado e de outras entidades públicas. No fundo estabelece uma aliança do Estado com “privados” na sustentação do sistema (Lucena, 1976b: 171).

Em face destes desenvolvimentos, como avaliar a importância deste princípio? Seria o prenúncio do princípio da “unidade” no financiamento do sistema? Segundo Manuel de Lucena, “pode ver-se nisso um financiamento indirecto da Previdência especial pelo regime geral” (*idem*).

⁴² O autor chama a atenção para o facto de um subsídio ser, em princípio, algo de eventual. Deste modo, o governo conservaria o seu domínio sobre a determinação do montante dos encargos e a sua repartição que a lei, naturalmente, não define (Lucena, 1976b: 171).

3.3.3. O Estado arquitecto da unidade do sistema

Com as transformações ocorridas, assiste-se a um novo rumo na Previdência Social corporativa. Ainda que com imensas reservas parece que, por necessidade (perspectiva funcionalista), se caminha para um serviço público - no sentido em que é promovida pelo Estado, mas ainda não assegurada nem financiada por ele directamente, o que constitui uma nova fase política. Assim, “apesar da vontade anti-intervencionista do regime (e seja qual for o seu preciso âmbito) as «realidades da vida» vêm forçando o Estado português a ocupar-se cada vez mais – e cada vez mais intimamente – dos domínios fundamentais da acção económica e social; e isso à medida em que a organização propriamente corporativa progride – e não, como no passado, por ela faltar” (Lucena, 1976b: 160).

Neste sentido, parece relevante ter presente a **relação entre o poder político e previdência** corporativa. Desde o início, que a organização corporativa determinou a previdência, sempre dependente, salvo quanto a dinheiros, dos poderes públicos. Decisivo, o controlo do Estado, exerceu-se porém *de fora*, enquanto as instituições eram frágeis e a política de segurança social podia esperar. Mas as caixas sindicais de previdência caminham agora para a maturidade, numa fase histórica em que a extensão e a eficácia da previdência constituem uma condição *sine qua non* do progresso económico na estabilidade social. E, por isso, o Estado intervém doutro modo: “pondo um pé *dentro*” (Lucena, 1976b: 153). Também no domínio da criação das caixas, esta nova competência é extremamente interessante, precisamente, porque ocorre num período de desenvolvimento da contratação colectiva. Ora, a criação directa pelo ministro compreender-se-ia em princípio muito melhor se essa contratação estivesse estagnada. Assim há que entender que ao Governo, mais do que a existência das caixas, interessaria, provavelmente, a determinação da sua forma, e ao criá-las ficava com esse

poder⁴³ (Lucena, 1976b: 158), para além de a direcção de organismos por presidentes e vice-presidentes de nomeação governamental já ser prática antiga e se ter tornado princípio legal com a Lei n.º 2115 (Lucena, 1982: 923).

Outra dimensão fundamental tem a ver com a **crescente necessidade de coordenação** do Estado. A Lei n.º 2115 atribuía ao Governo a sua superior coordenação «num plano de conjunto com os restantes sectores da política social», instituindo para tal fim um «Conselho Social», previsto na Lei n.º 2115, Base I (Lucena, 1976b: 173-174). Já antes, em 1960, o Decreto-Lei n.º 43 183, de 2 de Setembro, reformara um outro conselho, o Conselho Superior da Previdência e da Habitação Económica. Em 1970 este «Conselho Social» dissolver-se-á noutro mais vasto e estruturado, o «Conselho Superior da Acção Social», criado pelo Decreto-Lei n.º 446/70, de 23 de Setembro.

Resumindo, em função dos elementos apresentados, poder-se-á identificar um caminho de desenvolvimento a que o Estado foi progressivamente sujeito. Primeiro, de fora do sistema mas tutelando e até pautando a iniciativa privada, depois, assumindo também ele uma iniciativa correctora de algumas disfuncionalidades. Numa fase posterior, as necessidades de coordenação obrigaram à criação de serviços centrais, cuja natural evolução tornou indispensável a responsabilidade no financiamento do sistema.

A este processo não terá também sido alheio, mais uma vez, um esforço de **re-legitimação** do regime levado a cabo sobretudo por Marcello Caetano (Guibentif, 1997: 32), através do transição de Estado Novo para Estado Social, de modo a tentar garantir o beneplácito popular (Valente, 2006).

⁴³ Esta competência é, contudo, subsidiária. Em princípio a criação das caixas compete aos sindicatos e grémios nas convenções colectivas. E com a Lei n.º 2115, Base VI, a), também às corporações (Lucena, 1976b: 158). Para o desenvolvimento sobre a direcção das caixas e respectivo controlo (*Idem*: 159-160).

Numa tentativa de **sistematização**, pode considerar-se que as mudanças ocorridas permitiram uma modernização do sistema no sentido da aproximação ao modelo social europeu. Esta evolução consubstanciou-se num movimento centralizador em quatro dimensões: *i)* nova organização das caixas no sentido da constituição de um Regime Geral; *ii)* o Regime Geral como referência para a extensão do sistema da Previdência Rural e a tendência de aproximação de ambos os regimes; *iii)* o crescente aprofundamento da cooperação entre a previdência e a assistência, visível em muitos aspectos, e que, formalmente, culmina na integração destas num só Ministério em 1973; *iv)* enfim, o Estado assumindo a responsabilidade do financiamento e arquitectura do modelo enquanto sistema nacional público.

No desenrolar deste processo, os técnicos foram ganhando peso e importância nos diferentes serviços, até como composição orgânica do próprio Estado, sendo o seu papel determinante.

3.3.4. Avaliação das transformações

Esta reforma foi o ponto de partida de uma evolução quase linear – embora travada por vários acontecimentos – que significou um rápido aumento da população protegida e determinou a actual configuração do sistema português de segurança social (Guibentif, 2000: 413). Deste modo, a lista das eventualidades segurança social portuguesa ficou, fundamentalmente, delimitada entre 1935 e 1975, sendo a maior parte dela definida em 1935 e em 1962 (Carreira, 1996: 389-390).

Com a Lei n.º 2115, criaram-se condições para uma progressiva generalização do âmbito pessoal. Esta generalização da cobertura concretizou-se para os trabalhadores por conta de outrem, do comércio, indústria e serviços. Quanto ao âmbito material, previam-se todas as eventualidades, tradicionalmente cobertas pelos sistemas de

segurança social, com excepção dos acidentes de trabalho, tendo a protecção no desemprego ficado remetida para diploma posterior, o que só veio a acontecer em 1975 (Santos, *et al.*, 1998: 57).

Sobre acção centralizadora do Estado, em resumo, só os seguros de doença-maternidade e os abonos de família terão (no regime geral) uma gestão descentralizada, mesmo assim menor que antes da Lei n.º 2115, dada a preferência pelos órgãos distritais e também porque as caixas de previdência e abono de família, nos termos da Lei, deverão constituir uma federação nacional que assegure a sua compensação financeira e coordene a sua acção (Lucena: 1976b: 157).

A avaliação deste processo mostra um Regime Geral em progresso, mas cuja protecção ainda está bastante longe do nível europeu (Lucena, 1976b: 165), uma vez que persistem falhas e limitações. Como exemplo, veja-se que em 1969 se estimava que só 10% dos trabalhadores independentes (30 000 em 300 000) estariam devidamente enquadrados nas respectivas caixas (*idem*: 166).

Note-se ainda, que com a evolução do sistema de previdência, subsistiram em actividade as Associações de Socorros Mútuos, apesar da sua perda de importância, e até, ainda que com um peso residual, a acção de assistência e previdência dos Sindicatos Nacionais.

São precisamente estas limitações que deixam em aberto a necessidade e a exigência de outras reformas. Mais adiante procurar-se-ão as respostas a estas limitações, sobretudo com a análise da evolução e configuração do sistema actual de segurança social.

Capítulo 4

A Importância da Reforma da Previdência Social na Configuração do Sistema de Segurança Social

Segundo a tese de Tocqueville mesmo uma grande revolução, como a Revolução Francesa, o que faz é dar plena expressão e realização a tendência nadas e criadas sob o antigo regime, mas cujo desenvolvimento, a partir de certa altura, foi entravado por ele (...) ora esta ideia prepara-nos para procurar na história do Estado Novo e da organização corporativa as raízes do muito que estava para vir, ou deixar de vir, depois do 25 de Abril.

Manuel de Lucena (1982: 924)

4. A Importância da Reforma da Previdência Social na Configuração do Sistema de Segurança Social

4.1. A Previdência Social rumo ao Estado-Providência moderno

A experiência portuguesa, no período posterior à II Guerra Mundial apresenta, no geral, os contornos básicos da via europeia dominante em direcção ao Estado-Providência democrático e economicamente desenvolvido (Esping-Andersen, 1993: 591-592), o que pode constituir uma eventual dificuldade metodológica. Como enquadrar esta veia *modernizante* num regime de cariz político não democrático e com um contexto social tão distante da realidade europeia? Como interpretar as evoluções e melhorias reais no sistema de Previdência Social com as suas persistentes limitações na abrangência dos beneficiários e alcance das prestações? Partindo do pressuposto de que ambas as perspectivas são consistentes e válidas e que a sua contraditoriedade pode ter uma importância chave para a compreensão do caso português. Neste sentido, este estudo procura privilegiar a sua perspectiva de complementaridade heurística.

No capítulo anterior, foram explicitados os impactos da Reforma da Previdência Social, sobretudo numa abordagem das evoluções positivas em ruptura com princípios e procedimentos anteriores, tendo-se defendido que a esta Reforma significou uma clara modernização do sistema, aqui entendida no sentido europeu.

Repare-se, então, nalguns dos factos presentes na Reforma de 1962, que evidenciam essa tendência de **aproximação ao sistema moderno** e europeu. Em primeiro lugar, a previdência procede de um desinvestimento inicial do Estado, que nos anos 30 declarou ser ela obra comum (e quase exclusiva) dos patrões e dos trabalhadores, mas que progressivamente nela foi entrando e assim transformando-a numa espécie de serviço público tipo estadual (Lucena, 1976b: 153). Mas sendo

público, não é, ainda, inteiramente assumido pelo Estado. Primeiro, porque esta modificação é parcial: este serviço público continua a não ser financiado (nem mesmo em parte) pelo imposto e assim o progresso da previdência dependerá, como sempre dependeu, essencialmente, de um esforço dos parceiros sociais. Em segundo lugar, porque se trata de um serviço público *sui generis*: formalmente as caixas não viraram repartições⁴⁴, nem os respectivos órgãos são agora serviços ministeriais, nem os seus agentes funcionários de Estado. Apenas sucedeu que, perante uma nova situação, a Reforma de 1962 (Lei n.º 2115, de 18 de Junho) “tentou conciliar a velha aversão salazarista pelo gigantismo do Estado com o proverbial autoritarismo”, conciliação essa que viria a tornar-se cada vez mais difícil e até inviável (Lucena, 1976b: 153-154).

Para além da crescente importância do papel do Estado, há também que considerar que o **duplo movimento de especialização** segundo os riscos e de **centralização** administrativa constitui um traço muito moderno (Lucena, 1976b: 157). Em França, a reforma de 1967 manifesta uma tendência análoga à Reforma portuguesa. A sua comparação revela mesmo a profunda semelhança orgânica existente. A principal diferença do organigrama português relativamente ao francês reside porventura no regime dos abonos de família, autónomos neste caso e que naquele surge ligado aos seguros de doença (Lucena, 1976b: 157-158).

Apesar de se considerar que após a Reforma da Previdência Social de 1962 se assistia a um Regime Geral em progresso, mas cuja protecção ainda estaria bastante longe do nível europeu, Manuel de Lucena destaca, igualmente, o facto aparentemente contraditório: “o «europeísmo» é muito nítido no plano das grandes linhas do sistema institucional e no das técnicas jurídicas utilizadas. Em suma, parece que o **Direito** abre o caminho, devendo os factos seguir-se a uma cadência mais ou menos viva” (Lucena,

⁴⁴ Sérvulo Correia designou-as por «Fundações públicas», mas fundações em que se concede algum espaço ao princípio associativo (Lucena, 1976b: 154).

1976b: 165). Conforme se poderá constatar no decorrer dos próximos capítulos, este será um factor crucial da caracterização do sistema actual.

No âmbito do papel do Estado, importa ainda referir, a consagração do princípio de **responsabilidade** objectiva no domínio das acidentes de trabalho (Lei n.º 1942, de 27 de Julho de 1963) que, para além da garantia de reparação, implicou, tal como havia acontecido com Abono de família, que os acidentes de trabalho e as doenças profissionais, que faziam parte do Direito de Trabalho, fossem integrados na previdência. Também a Lei n.º 2127, de 3 de Agosto de 1965 (que reestrutura consideravelmente toda a disciplina do direito à reparação), introduz duas modificações significativas: decreta o seguro obrigatório de todas as entidades patronais e cria um Fundo de Garantia e de Actualização das Pensões (Lei n.º 2127, Base XLIV)⁴⁵, integrado, precisamente, na Caixa Nacional das Doenças Profissionais (Lucena, 1976b: 172-173).

Para além do plano dos factos, importa ainda procurar interpretar o sentido das evoluções em curso. Todos os aspectos anteriores são reveladores de uma tendência para a **unidade do sistema**. Considerando apenas o regime geral, esta perspectiva parece clara e inseparável de um movimento centralizador: Federação das Caixas, Caixa Nacional de Pensões e Caixa Nacional das Doenças Profissionais, entre outros aspectos. Esta transição está também patente no alcance da própria Lei n.º 2115, que prevê que, a prazo, o plano da Previdência venha a integrar as Associações de Socorros Mútuos, instituições da quarta categoria que, na altura, tinham cerca de 600 000 inscritos, o que evidencia, mais uma vez, a tendência para a unidade do sistema, quer na cobertura aos beneficiários, quer pela coordenação ou integração no plano institucional.

⁴⁵ A sua regulamentação acabou por ocorrer com o Decreto n.º 360/71, de 9 de Agosto de 1971 (Lucena, 1976b: 173).

Parece estar, assim, em curso uma **transição** crucial: a passagem da previdência à **concepção da segurança social** como um todo coerente, que aos poucos se vai impondo em Portugal (Lucena, 1976b: 171).

A ideia chave é a de que a “um progresso real da «Previdência» corresponde o reforço da intervenção e penetração estaduais, quer no que diz respeito gestão dos organismos, quer quanto à planificação global” (Lucena, 1976b: 174), em que os organismos de coordenação desenvolvidos a partir dos anos 60 (ver capítulo 3.3.) são fundamentais. Deste modo e de forma indiscutível, o “problema da segurança social põe-se assim como um todo, para além da noção restrita que era a Previdência tradicional. E torna-se cada vez mais um negócio de Estado” (Lucena, 1976b: 174).

Como última ideia, refira-se a importância da transição política do Estado Novo para o **Estado Social** no período da *Primavera Marcelista*. O Marcelismo representou a renovação na continuidade do corporativismo, mas com progressos reais. As grandes diferenças, por oposição ao Salazarismo, no projecto foram: o Estado social com a aplicação de medidas fundamentais e, sobretudo, a da liberalização económica e social.

No que concerne à fórmula do Estado Social, esta representou o abandono de certas miragens maximalistas dos anos 30, designadamente a da autodirecção corporativa da economia, mas correspondeu, também, por outro lado, ao acelerar da conversão modernista do regime – lentamente esboçada a partir de 1950 – que o aproximava dos *welfare states*⁴⁶ da Europa ocidental (Lucena, 1982: 901). Neste sentido, é curioso notar que a veia reformista de Marcello Caetano só em matéria de previdência se terá mantido até ao fim assaz consequente (*idem*: 903).

A transição para o *welfare state*, ou a integração de certos grupos no sistema, implicou a **continuidade de certos aspectos de organização corporativa** (*idem*: 905),

⁴⁶ Aqui considerado como sinónimo de Estado-Providência.

o que, aliás, é coerente com os princípios de estratificação subjacentes aos diversos modelos no espaço europeu e cujas repercussões serão analisadas, aquando da avaliação do sistema de segurança social actual.

4.2. O 25 de Abril e o Reconhecimento do Direito à Segurança Social e à Saúde

A Revolução do 25 de Abril de 1974 acelerou a institucionalização do Estado-Providência em Portugal. Nas palavras de Esping-Andersen, “foi durante o período de democratização e dos governos de esquerda que Portugal deu o maior salto em direcção ao conceito de Estado-Providência moderno” (Esping-Andersen, 1993: 600). Curiosamente, este é um dos aspectos mais consensuais, e, talvez, por isso mesmo, menos aprofundado. Pelo que poderá ter pertinência uma breve descrição das evoluções ocorridas neste período.

O autor Pierre Guibentif identifica três fases distintas na consagração destes direitos: a primeira logo em 1974 após a revolução; a segunda no período de transição até à nova Constituição, entre 1974 e 1976; e a terceira com a entrada em vigor da Constituição, depois de 1976 (Guibentif, 1997: 34-40).

O regime do pós 25 de Abril afirmou-se como verdadeiramente social. Tanto a exigência da resolução da guerra colonial como as diversas reivindicações sociais tiveram um papel importante. A própria Constituição política é bastante explícita no reconhecimento dos direitos sociais. No entanto, este regime não deixa de ser, historicamente, uma sequência – de continuidade ou ruptura - do antigo **Estado Social**, tão aclamado por Marcello Caetano, que permitiu reformas efectivas. Independentemente desta leitura interpretativa, este período trouxe, sem sombra de dúvida, inovações fundamentais a considerar.

Logo no período de transição, o ainda recente Ministério das Corporações e Segurança Social deu origem ao novo Ministério do Trabalho. Foi também criado o Ministério dos Assuntos Sociais que juntava a segurança social e a saúde.

Também nos programas de governo, a política social ganha uma relevância central defendendo-se o “lançamento das bases para a criação de um serviço nacional de saúde acessível para todos os cidadãos” e a “substituição progressiva dos sistemas de previdência por um sistema integrado de segurança social” (Decreto n.º 203/74). Mesmo antes da nova Constituição foram tomadas inúmeras e importantes medidas em matéria de segurança social, com o aumento das prestações familiares e pensões mínimas, melhoramento do regime agrícola, e, sobretudo, pela introdução de uma Pensão Social⁴⁷, fora dos princípios contributivos, cujo financiamento ficou a cargo do Instituto da Família e Acção Social (Decreto-Lei n.º 217/74). Foi ainda introduzida a protecção no desemprego, ainda que muito rudimentar. No plano administrativo, foi desmantelado o Instituto Nacional do Trabalho e Previdência, mas conforme é referido por Leal (1982) e Lucena (1982 e 2002), a previdência social constitui o exemplo do duvidoso fim do corporativismo, mantendo-se a base organizativa instituída pela Reforma de 1962 até à actualidade. No entanto, as instituições de segurança social foram sendo assumidas como componentes da Administração Pública, o que constitui um progresso (Guibentif, 1997: 36).

O **campo da saúde** sofreu mudanças significativas. Os serviços médico-sociais, que estavam na dependência das caixas, foram integrados nas novas administrações regionais de saúde (Decreto-Lei n.º 589/74, de 6 de Novembro e Decreto-Lei n.º 488/75, de 6 de Setembro) e os hospitais das Misericórdias foram «nacionalizados» (Guibentif, 1997: 34-35).

⁴⁷ Sobre a importância da Pensão Social na universalização da Assistência Social em Portugal ver Branco (2003).

Numa segunda fase, a Constituição de 1976 instituiu novos princípios, ao consagrar no ponto 1. do Artigo 63.º, « Todos têm direito à segurança social» e Artigo 64º «Todos têm direito à protecção da saúde»⁴⁸. A importância da Constituição é fundamental na medida em que parece que o Estado-Providência em Portugal é implementado em primeiro lugar no plano normativo, pela consagração constitucional de vastos direitos sociais. Hoffman (1983: 15) chega mesmo afirmar que não existe nenhum outro país em que a Constituição tenha dada tanto relevo aos objectivos de política social (citado em Esping-Andersen, 1993: 599). A instabilidade política que se seguiu à aprovação da Constituição, eleições legislativas e governos sucessivos com inúmeras revisões de documentos legais marcaram esta fase. Ainda assim manteve-se a tendência de centralização e unificação do sistema, integrando os antigos sectores da assistência e previdência. Em 1977, foi criado o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (Decreto-Lei n.º 17/77, de 12 de Janeiro) destinado a centralizar a gestão dos recursos do sistema⁴⁹. Ainda neste ano é aprovada a Lei Orgânica da Segurança Social (Decreto-Lei n.º 548/77, de 31 de Dezembro) que contemplou, entre outras, a passagem da Caixa Nacional de Pensões a Centro Nacional de Pensões, a criação dos Centros Regionais de Segurança Social e o Departamento de Relações Internacionais e Convenções de Segurança Social, em substituição da antiga Caixa dos Trabalhadores Migrantes. Ao nível das prestações foi definido um esquema mínimo de protecção social, introduzido pelo Decreto-Lei n.º 513-L/79, de 26 de Dezembro de 1979 e inteiramente revisto com o Decreto-Lei n.º 160/80, de 27 de Maio.

No campo da saúde, a principal inovação, decorrente da Constituição, foi a instituição do Serviço Nacional de Saúde (Lei n.º 56/79, de 21 de Julho). No entanto, a generalização dos *Serviços Médico-Sociais* (SMS ou *Caixa*, como eram vulgarmente

⁴⁸ Para um aprofundamento das limitações da Constituição Portuguesa de 1976, ver Guibentif (1997: 37).

⁴⁹ Inclui também a capacidade redistributiva do próprio sistema entre os diversos ramos de protecção.

designados), em curso desde o final dos anos 60, permite que em 1978 se possa considerar a universalidade da cobertura a todos os grupos, funcionando como esquema geral de cobertura de saúde de toda a população, qualquer que seja o seu regime contributivo, com excepção dos abrangidos pela ADSE (Apoio na Doença aos Servidores do Estado) e outros subsistemas similares (Campos, 1983: 78, citado em Graça, texto 89: p. 3).

No que se refere às instituições privadas, estas tiveram de se adaptar às novas condições de actuação por força do novo regime. Apesar da perda inicial, por via da crescente intervenção estatal e até de nacionalizações no caso dos hospitais das Misericórdias, estas tiveram uma participação importante na discussão das medidas implementadas. Como evolução mais significativa veja-se a formação de diversas federações destas instituições no sentido de consolidarem uma maior capacidade de intervenção na esfera pública: 1976 – fundação da União das Misericórdias Portuguesas; 1980 – Federação Nacional das Associações de Socorros Mútuos, que em 1984 assume a designação de União das Mutualidades Portuguesas; 1982 – União das Instituições Particulares de Solidariedade Social. O regime jurídico destas instituições, que advinha do Estatuto da Assistência Social e depois do Estatuto da Saúde e Assistência, foi revisto em 1979 e 1983, pelo Decreto-Lei n.º 519-G2/79, de 29 de Dezembro e Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de Fevereiro (Guibentif, 1997: 38-40).

4.3. Validade dos Princípios da Reforma na Configuração do Sistema Actual

4.3.1. Breve Caracterização do Sistema de Protecção Social Actual

Considerando o sistema actual de protecção social em Portugal, este inclui por um lado a Segurança Social e por outro a Saúde. Esta análise pode ser realizada a partir de quatro aspectos principais: a legislação; os organismos e instituições; os regimes e o financiamento (Gubentif, 1997: 46-51).

a) A legislação

Na ordem jurídica portuguesa, importa destacar os seguintes textos fundamentais:

- A Constituição que garante o direito à segurança social, nomeadamente nos artigos 63 e 64, aos quais se podem juntar outras disposições particulares.
- Leis quadro: No campo da Segurança Social, a Lei n.º 28/84 (aspecto substantivo) e o Decreto-Lei n.º 549/77 (aspecto organizacional – Lei orgânica da Segurança Social). Na saúde a Lei n.º 48/90.
- Estas Leis quadro são regulamentadas por um vasto leque de legislação emanada do governo.

Apesar da evolução legislativa, persistiram, paralelamente, inúmeros regimes especiais de regulamentação volumosa e difusa, o que até dificulta a sua análise.

b) Os organismos

Na análise da **Segurança Social** (excepto outras instituições de “segurança social privada”: caixas de empresa, classe profissional), importa considerar os seguintes organismos:

- Centros Distritais de Segurança Social: prestações em caso de doença (salvo por motivos profissionais), maternidade, familiares (ex. abono de família), de desemprego e ainda a acção social⁵⁰;
- Centro Nacional de Pensões: prestações de reforma por velhice, invalidez (salvo por motivos profissionais) e sobrevivência;
- Caixa de doenças e acidentes profissionais/Centro Nacional de Protecção contra os Riscos Profissionais: todas as situações derivadas do exercício profissional;
- Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS): responsável pela gestão, centralização e redistribuição de recursos.

Existem ainda outros, como o Departamento de Acordos Internacionais de Segurança Social, cuja análise não é essencial nesta investigação.

Em relação à área da **Saúde**, o panorama afigura-se desde logo bastante heterogéneo. Neste sentido, há que distinguir a rede de hospitais públicos, com regulamentação própria e dependência da Direcção Geral dos Hospitais e o conjunto das administrações regionais de saúde, onde estão integrados os centros de saúde, subordinados à direcção geral de cuidados primários. Paralelamente ao serviço público, existe também uma vasta rede de médicos, clínicas e até hospitais privados.

c) Os regimes

O Regime Geral é o mais importante e aquele que cobre a maior parte da população portuguesa. Compreende o subsistema dos trabalhadores dependentes ou por

⁵⁰ Em relação à **Acção Social**, esta comporta: a) ajudas técnicas para a reabilitação e deficiência; b) RSI – Rendimento Social de Inserção; c) Apoios eventuais que inclui HIV (sistémicos), Toxicodependência (temporários) e outros que se referem a subsídios eventuais para a família e comunidade (em situações excepcionais de emergência).

conta de outrem e o subsistema dos trabalhadores independentes. No âmbito do regime geral, é possível, porém, distinguir quatro situações:

A Lei n.º 28/84 estabelece, para além do *regime contributivo* (já existente), um *regime não contributivo*, que assegura cobertura a pessoas que não beneficiem de qualquer outro regime de protecção social, em que a atribuição das prestações está sujeita a condição de necessidade e prova de recursos.

Para além dos dois regimes anteriores, a Lei n.º 28/84, estabelece diferenciações através de outros subsistemas, que se aplicam a categorias limitadas de pessoas, geralmente com prestações inferiores às estabelecidas no regime geral. Trata-se de regimes referentes a profissões específicas, instituídos no período imediatamente anterior ou posterior à revolução do 25 de Abril de 1974 (como no caso das empregadas domésticas, etc.). Como exemplo principal, considere-se o caso do regime dos trabalhadores agrícolas, herdeiro da previdência a cargo das Casas do Povo.

Para além dos regimes especiais referidos, organicamente integrados no regime geral, ainda hoje subsistem organismos geridos, integralmente ou parcialmente, por instituições exteriores, conforme se pode verificar pelo regime dos empregados da banca e advogados, integrados em caixas de empresa que subsistiram.

Por fim, importa lembrar que os funcionários públicos estão sujeitos a um regime particular, também administrado por entidades diferentes das do regime geral, embora dependentes da tutela do Ministério das Finanças.

Quanto à saúde, a situação é relativamente semelhante. Existe um regime geral, designado por *Sistema Nacional de Saúde*, que abrange todas as pessoas (com excepção das integradas em regimes especiais), mas subsistem também regimes especiais, como os militares (Hospitais Militares), a função pública nalguns serviços (ADSE), ou o caso da banca (SAMS).

d) O financiamento

Fazendo apenas uma curta referência, verifica-se que, no caso da segurança social, aqui entendida como o sistema que integra o regime geral, o regime não contributivo e os diversos regimes especiais que organicamente nele estão integrados, o financiamento preponderante advém das contribuições, quer dos trabalhadores do regime contributivo, quer das respectivas entidades patronais. Com a instituição do regime não contributivo, após o 25 de Abril de 1974, o Estado assumiu a responsabilidade de contribuir também para o sistema. Contudo, dado o baixo nível de comparticipação do Estado, há que considerar a possibilidade de serem os próprios trabalhadores a financiarem parte das despesas com o regime não contributivo e acção social prestada os Centros Distritais.

No caso da saúde, o financiamento é repartido entre o orçamento de Estado e a participação dos beneficiários mediante o pagamento de taxas moderadoras. Torna-se difícil determinar a distribuição do financiamento entre contribuição directa e indirecta (através de impostos), até porque em muitas situações, os beneficiários recorrem a serviços privados em que o reembolso é reduzido.

4.3.2. A normalização legislativa e evoluções em curso

Ainda que sendo difícil definir um momento preciso de transição entre as transformações até aqui descritas e o período actual, a emergência dos problemas de financiamento poderá constituir esse marco.

A vida política estabilizou, mas com alterações nas orientações das políticas seguidas. Após um período de forte influência da extrema-esquerda, os governos alternaram entre o Partido Socialista e o Partido Social Democrata. Na saúde e após a revisão constitucional de 1989, que determinou a passagem do Sistema Nacional de S

aúde de «gratuito» para «tendencialmente gratuito», introduziram-se as taxas moderadoras como contribuição a pagar pelos utentes. Esta alteração embora no período de governo do Partido Social Democrata teve o acordo do Partido Socialista. Assim, a Lei de Bases da Saúde foi votada em 1990 (Lei n.º 48/90, de 24 de Agosto) e as taxas moderadoras nela previstas foram regulamentadas em 1992 (Portaria n.º 338/92, de 11 de Abril). Quanto à segurança social, foi promulgada, como complemento da Lei orgânica, uma nova Lei-quadro (Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto), que revogou a Lei n.º 2115 de 1962 e a Lei n.º 2120 para a assistência social e a acção social.

No plano das medidas, a protecção no desemprego passa de um regime quase assistencial para um regime de direito (Decreto-Lei n.º 20/85, de 17 de Janeiro), juntamente com a melhoria do regime agrícola (Decreto-Lei n.º 81/85, de 28 de Março) e revisão do regime dos independentes (Decreto-Lei n.º 328/93, de 25 de Setembro; decreto regulamentar n.º 17/94, de 16 de Julho).

Outra mudança importante foi a criação de um Conselho de Concertação Social, em 1984, estrutura tripartida destinada à negociação das grandes orientações políticas em matérias sociais.

A última inovação diz respeito à estrutura regional, com a criação cinco regiões administrativas com âmbito superior aos distritos, embora reagrupando certas funções anteriormente atribuídas aos Centros Regionais de Segurança Social.

Neste contexto de normalização, importa referir algumas notas complementares. Foi prosseguido o movimento de extinção das antigas caixas de previdência, na sequência do processo iniciado nos anos 60, ainda que algumas ainda hoje subsistam. As Misericórdias consolidaram de novo a sua posição e chegaram mesmo a ser indemnizadas pela perda dos seus hospitais. Em 1990, foi introduzido um novo código

das Associações Mutualistas (Decreto-Lei n.º 72/90, de 3 de Março) (Guibentif, 1997: 40-44).

Quanto ao que se pode considerar como evoluções em curso há que referir as últimas alterações ocorridas no final dos anos 90⁵¹. Primeiro, foi discutida uma reforma da segurança social, com a elaboração de um documento amplamente participado como o Livro Branco da Segurança Social, em 1997. Durante este processo foi introduzida a última medida na consolidação do sistema, com a instituição do Rendimento Mínimo Garantido em 1998, ainda que ao abrigo de recomendação comunitária do Conselho Europeu, de 24 de Junho de 1992 (92/441/CEE), no sentido de assegurar um mínimo de protecção social a todos os cidadãos.

É possível ainda assinalar a importância crescente do sector financeiro. Os bancos têm tido um papel crescente no desenvolvimento da previdência privada, oferecendo produtos de poupança/reforma (PPR) e assegurando a gestão de fundos de pensões de empresas. Por outro lado, as seguradoras asseguram uma crescente importância no âmbito da saúde privada, sobretudo através de esquemas de seguros de vida e saúde. Em ambos os casos, o Estado continua a desempenhar um papel relevante ao regular esta actividade e estabelecer mecanismos de benefícios fiscais (Guibentif, 1997: 40-45).

No plano internacional, Ilídio das Neves considera que o sistema português é idêntico aos europeus, tendo por referência a concepção técnica e formulação legislativa. O sistema português de segurança social está também alinhado com os princípios orientadores estabelecidos nos grandes instrumentos internacionais, como a Convenção n.º 102 da Organização Internacional do Trabalho e o Código Europeu de Segurança Social (Neves, 1993: 85). A instituição de uma política de rendimento

⁵¹ Tal como foi referido na Introdução deste estudo, a Reforma de 2002 (Lei n.º 32/2002) não será contemplada. Sobre os desenvolvimentos entre 1995-2000, ver DEPP (2002: 196-207).

mínimo, a partir de 1998, inscreve-se neste processo de convergência internacional, uma vez que obedece a uma recomendação comunitária, tal como já foi referido.

4.3.3. Críticas à Lei de Bases de 1984

Para Guibentif (1997), as três principais críticas a esta Lei são: a incongruência na sua relação com a Constituição, a enorme dispersão de legislação em virtude das regulamentações, apesar de haver um projecto de regulamentação conjunta, e, por fim, o seu desfasamento face à época em que é publicada. Este último aspecto merece ser aprofundado. O autor considera que esta Lei é desajustada do discurso programático dominante em matéria de protecção social - fora dos três pilares de protecção social moderna: protecção do Estado, protecção do empregador e previdência individual - até porque os esquemas complementares são objecto de referências marginais (Guibentif, 1997: 42-43). A questão da dispersão da legislação está também relacionada com a necessidade de um Código dos Regimes de Segurança Social (Neves, 1993: 12).

Importa também não esquecer os constrangimentos financeiros, até porque o nível de desenvolvimento económico de Portugal, no período de democratização, era muito inferior ao limiar mágico em que na maior parte da Europa se assistiu a uma viragem no sentido do Estado-Providência (Esping-Andersen, 1993: 598).

Por outro lado, uma das principais inovações trazidas pela Lei n.º 28/84 foi de ordem dogmática, devido à introdução da **distinção entre o Regime Geral e o Regime Não Contributivo**, bem como a **separação entre Segurança Social e Acção Social**, que sendo uma inovação quanto à forma (designação) o poderá não ser quanto ao conteúdo (instituições e funções). Sobre esta diferenciação, note-se que ela não é clara no próprio texto da Lei, uma vez que existe uma certa ambivalência entre um sistema de

segurança social e o um sistema de acção social com a ideia de uma segurança social integrada⁵² (Neves, 1993: 41-43).

Um dos indicadores, da importância destas divisões, pode ser a comparação no que se refere à distribuição de financiamento e igualdade de benefícios. O investimento feito no regime não contributivo é residual. Para além da fraca generosidade das prestações, apenas 6% das despesas de segurança social correspondiam a este regime e 7% para os equipamentos de acção social (dados do IGFSS, 1999). Deste modo, verifica-se que a principal inovação ocorrida no sistema de segurança social, no período pós 25 de Abril de 1974, com a introdução da Pensão social, manteve uma situação marginal em termos de investimento e desenvolvimento (Santos e Ferreira, 2001: 189).

Quanto às **diferenças entre regimes**, note-se que ainda hoje se mantêm muitas das diferenças anteriores ao 25 de Abril. Os trabalhadores agrícolas continuam a ter um regime especial, ainda que integrado no regime geral, a protecção social aos funcionários públicos continua a ter um sistema próprio com diferenças consideráveis em relação ao regime geral. Como exemplo da complexidade e diferenças no campo dos regimes note-se, que o Decreto-Lei n.º 140-D/86, de 16 de Junho, sobre a obrigação contributiva, estabelece 14 taxas contributivas diferentes para outras tantas situações “especiais”, isto dentro próprio regime geral (Neves, 1993: 88). Essas particularidades manifestam-se no âmbito da obrigação contributiva (bases de incidência contributiva e taxas de contribuições) e no domínio das prestações (alteração no respectivo campo material, condições de atribuição e método de cálculo) (*idem*: 31). Por outro lado, se é facto que as prestações constituem a essência do direito à segurança social, as particularidades das prestações, presentes no artigo 25.º, da Lei n.º 28/84, não parecem

⁵² Para um aprofundamento desta questão ver (Neves, 1993: 41-46).

muito coerentes com a concepção unitária de um regime geral, que supostamente tudo deve abranger de um modo uniformizado (Neves, 1993: 44)⁵³.

Ainda sobre a **dualidade** entre um *regime contributivo* e outro *regime não contributivo*, Ilídio das Neves coloca reservas do ponto de vista da técnica legislativa: “parece haver inadequação desse conceito simples e dicotómico (um regime e outro regime) tanto em relação ao direito vigente, conforme decorre da consideração do elenco dos regimes existentes, acima referenciados, como relativamente ao próprio quadro normativo da Lei” e acrescenta ainda que “a questão consiste fundamentalmente em saber qual o sentido a dar à expressão «regime geral» por oposição ao «regime não contributivo» (Neves, 1993: 42). Para além desta questão, poder-se-á igualmente questionar o significado desta dualidade. Em função dos dados apresentados parece que o sistema se baseia, ainda, não totalmente mas maioritariamente, numa lógica de seguro social, uma vez que não superou a condição contributiva no acesso ao sistema⁵⁴, o que colide com o princípio da cidadania social (Marshall, 1967). Daí que a ideia de que “até 1974 vigorou o sistema de seguros sociais obrigatórios e, depois, um verdadeiro regime de segurança social” (Durand, 1991, citado em Carreira, 1996: 394) exija alguma cautela.

Numa outra perspectiva, entende-se que as diferenças existentes, no sistema de segurança social, independentemente do juízo que delas se faça, condicionam o *direito de coordenação* (Guibentif, 1997: 49), mas também a coesão social. A título de exemplo, veja-se a ideia de Ilídio das Neves que apresenta argumentos a favor da

⁵³ Nota: o autor não defende esta concepção unitária.

⁵⁴ Esta é uma questão complexa. Formalmente o acesso ao sistema é garantido de forma universal, mesmo para quem não realizou contribuições, ou de forma mais correcta, não cumpriu o prazo de garantia. Porém, o facto de esta divisão não ser apenas administrativa, uma vez que traduz um acesso mais restrito a benefícios e com diferenças abissais no montante das prestações, pode ser entendida (é a posição do autor) como “não acesso” ao regime “normal” porque este está dependente da condição contributiva.

importância desta diferenciação como factor de reforço da representação do sistema (Neves, 1993: 39-40). Numa outra perspectiva, é referido o caso da economia paralela como indicador de não-aceitação do sistema (Leal, 1985: 942).

4.3.4. Avaliação

Porquê que depois de mais de 30 anos de regime democrático, recente mas estável, com crescimento económico, evolução social e cultural, o Estado-Providência em Portugal continua a ser designado, criticamente, como um “Quase-Estado Providência” (Santos e Ferreira, 2001: 185-191)? Também Esping-Andersen refere que embora a política social se radique na tradição corporativa e conservadora da Europa continental é difícil caracterizar Portugal como um verdadeiro Estado-Providência (Esping-Andersen, 1993: 599).

Uma das avaliações enquadra o caso português no âmbito do modelo da Europa do Sul, o que, por oposição ao modelo do norte da Europa, significa um Estado-Providência num estágio de desenvolvimento menos avançado (Gubentif, 1997: 46-51), ainda que vigore “um quadro de eventualidades análogo ao dos demais países com sistemas muito avançados de segurança social. As mais acentuadas diferenças são de natureza económica e não jurídica” (Carreira, 1996: 394).

No caso português, verifica-se mesmo que o desenvolvimento da previdência, em curso desde a década de 60, foi perturbado⁵⁵ com a Revolução do 25 de Abril de 1974 e a consequente instabilidade política (Costa *et al.*: 1985: 178-184). Com tudo isto, poder-se-á considerar que o Estado-Providência se consolida precisamente no período em que é posto em causa em toda a Europa. Em relação ao sistema de segurança social

⁵⁵ A fundamentação desta posição reside no facto de se ter verificado uma deterioração real do valor das prestações (pensões e abonos de família), bem como do valor do salário mínimo que passou a estar abaixo da linha de pobreza. Ver desenvolvimentos em Costa *et al.* (1985: 178-184).

uma das ideias principais é que o sistema é tecnicamente idêntico aos europeus mas com diferenças significativas no nível de prestações, sobretudo nos montantes dos mínimos sociais. No entanto estas diferenças não são lineares, pois, por exemplo, no caso da maternidade, o regime garante uma das situações mais vantajosas da Europa. Outros autores destacam também que o défice da protecção social garantida pelo Estado é compensado pela vitalidade do que se designa por Sociedade-Providência (Santos, 1999).

A análise do sistema não pode ser descontextualizada do quadro do desenvolvimento económico. Assim, o nível médio das prestações, é ainda pouco satisfatório, como é insatisfatório o nível de desenvolvimento económico, da produtividade do trabalho e do rendimento *per capita* (Neves, 1993: 85). Talvez por isso se compreenda o alcance da afirmação de Silva Leal: “de um sistema de protecção social imperfeito e incompleto quis-se fazer, a breve trecho, um sistema exemplar e único no mundo, mas ninguém chegou a entender minimamente como é que se procederia a essa transformação” (Leal, 1982: 938).

Todos estes aspectos legitimam a análise de António Barreto (2000), que considera que o fenomenal crescimento com a universalização do sistema não implica, todavia, garantia de qualidade e sucesso nos resultados. Há aspectos ainda não conseguidos. As pensões mínimas do regime geral, bem como algumas prestações familiares, ficam muito aquém do indispensável para a sobrevivência, o que demonstra a insuficiência da segurança social em Portugal, a par de outras fragilidades e precariedades no campo da saúde. Ou seja, “a universalização e a diversificação dos sistemas públicos de segurança e protecção social, conseguidas em muito curto espaço de tempo (menos de 30 anos) não significam necessariamente eficiência, qualidade e justiça social” (Barreto, 2000: 64-65).

Capítulo 5

Conclusões: Interpretações e Contributos deste Estudo

Como classificar de meramente formais analogias verificadas em toda a largura do campo (da constituição aos grémios, sindicatos e casas do povo...; das leis do trabalho e da contratação colectiva às instituições previdenciais; da história do advento das corporações à da permanência dos organismos de coordenação económica...) durante uma evolução de meio século? Como nos poderiam elas aparecer assim – coerentes e sistemáticas – se nada de profundo lhes correspondesse? Por incómoda que a pergunta seja, há que tentar responder-lhe. E o álibi do formalismo de pouco vale aqui.

Manuel de Lucena (1982: 911)

5. Conclusões: Interpretações e Contributos deste Estudo

5.1. Notas explicativas sobre a institucionalização do Estado-Providência em Portugal

A importância de uma teoria

O desafio presente ao longo desta investigação prende-se com a compreensão da evolução histórica do Estado-Providência em Portugal. A pertinência desta abordagem justifica-se pela possibilidade de clarificação deste processo, permitindo, em simultâneo, a constituição de uma referência ou parâmetro de análise da situação actual. Conforme o título indica será uma análise necessariamente exploratória, daí que se trate de uma tentativa de esboço ou notas sobre este processo. Até porque, conforme o referido no capítulo 4.1, esta possibilidade de teorização enfrenta condicionalismos metodológicos, pela incapacidade determinística de certos fenómenos sociais, ou até pela dificuldade da sua simples comparabilidade com a realidade de outros países. Daqui decorre a impossibilidade, e até inutilidade, de qualquer observação no sentido de equacionar o desenvolvimento do Estado-Providência a partir de qualquer outro cenário (especulativo) que não a transição democrática portuguesa tal qual ocorreu ou a eventual continuidade de um corporativismo moderno com um cariz *liberalizante* ou *estatizante*. Pelo contrário, o interesse deste tipo de análises é precisamente o de procurar na realidade actual a existência, ainda que latente, dos traços ou características de evolução democrática com a subsistência (e porque não desenvolvimentos) de novas configurações do corporativismo. Os acontecimentos do último ano, respeitantes a algumas iniciativas do Governo, ainda assim ténues, de aproximação dos regimes e uniformização de algumas condições, no domínio do sistema de protecção social, constituem um exemplo, deveras ilustrativo, do que pode ser considerado como uma

nova reemergência de velhos corporativismos, radicados em clivagens e tensões ideológicas que são historicamente recorrentes.

Estabelecer uma data ou período de referência

Tendo presente a ideia defendida, nos capítulos 3.3 e 4.1., sobre o avanço decisivo da Previdência social, no período do Estado Novo, no sentido de um modelo de Estado-Providência moderno, verifica-se que esta, embora polémica, encontra suporte teórico em autores como Guibentif (1997) e Lucena (1976b, 1982, 2000).

Pierre Guibentif (1997) estabeleceu uma periodização da evolução da segurança social em cinco etapas, em que a terceira corresponderia ao primeiro desenvolvimento de um Regime Geral no sistema corporativo, na sequência das iniciativas da I República no campo dos Seguros Sociais Obrigatórios e da subsequente instituição da Previdência Social corporativa (Gubentif, 1997: 18-45). Esta periodização revela a integração deste processo no período do Estado Novo, o que obriga a precisar ou reequacionar algumas das ideias comumente difundidas, como a aversão às medidas sociais do Estado Novo ou aquelas que estabelecem o início de um regime de Segurança Social e do Estado-Providência, após o 25 de Abril de 1974. Ainda sobre esta transição é preciso referir que a revolução ocorreu em pleno período de reformismo e consolidação da protecção social, visível desde a extensão da previdência aos trabalhadores rurais em 1969, a extensão das pensões, a substituição do termo Previdência Social por Segurança Social com a nova designação do Ministério das Corporações e Segurança Social, em 1973, até ao Decreto-Lei n.º 114/74, de 19 de Março de 1974, que estabelecia a articulação da saúde com a segurança social. “A impressão geral – muito nítida – que de todas estas considerações se extrai é a de que a revolução foi a enxurrada que, rompendo todos os

diques, veio precipitar uma evolução já em curso e cuja cadência era viva, embora ainda hesitante e reconhecendo a custo a sua lógica” (Lucena, 1982: 924).

A consideração desta ideia como que implica também alguma prudência na relação tão comum e “óbvia” entre democracia e Estado-Providência como património exclusivo das democracias ocidentais modernas. O caso português constitui, por isso, um exemplo do desenvolvimento de um sistema de protecção social, fora do contexto de um regime político democrático.

Os grupos sociais na origem desta evolução

A relação com os movimentos sociais, na implementação da Previdência Social corporativa, foi pautada por uma vontade de quebrar a capacidade de intervenção do movimento nacional-sindicalista (Pinto, 2000) e um esforço de travar o desenvolvimento dos movimentos sociais independentes (Guibentif, 1985), nomeadamente cooperativistas e mutualistas, em que as Casas do Povo são um exemplo de apropriação pelo Estado Novo, que conseguindo regimentá-la corporativamente sobrepôs-se à própria memória do cooperativismo português (Guibentif, 2000: 412)⁵⁶. Existiu também um outro objectivo político, não assumido, que era o de neutralizar o associativismo local, tornando obrigatória a inscrição nas Casas do Povo (Guibentif, 1997: 24).

Também a Lei n.º 1884, em si mesma, não representou uma inovação total. De facto em 1935, com a entrada em vigor da Lei n.º 1884, já existiam cerca de 30 caixas de empresa, o que significa que a legislação por si só não é suficiente para explicar a evolução da previdência. Há, por isso, que contemplar outros factores. Se em 1935 o sistema foi projectado e implementado fora de qualquer intervenção relevante por parte

⁵⁶ Conforme o já referido no capítulo 2.2.

do movimento operário (Guibentif: 1985: 57), como avaliar o sucedido a partir de 1974? Isto porque o autor defende, em função da análise realizada, a possibilidade teórica, em que o exemplo português parece servir de prova, do aproveitamento directo da segurança social como instrumento social ao serviço do Estado, ao invés da sua tradicional função como instrumento de poder de classe. Daí que, como antídoto à referida instrumentalização, o governo tenha promovido, implicitamente mas coercivamente, a reapropriação pelo movimento operário organizado em sindicatos corporativos das novas concepções de seguros sociais desde 1935 (Guibentif: 1985: 57-58). Ora esta perspectiva implica que, no âmbito deste jogo de poder e legitimação social, se considere criticamente a possibilidade de coexistência de complexos esquemas de *enfrentamento* no campo político, em que a própria atribuição simbólica das conquistas sociais ao movimento operário – que como se viu nem sempre as exigiu – pode constituir um poderoso mecanismo legitimação e reprodução da relações de poder que lhes estão subjacentes. Pois estas nunca deixaram de o estar, antes pelo contrário, têm sido, desde sempre o seu principal motor.

Neste sentido, importa precisar que se tratou mais de um processo de **disciplinação** da vida associativa do que propriamente de um desacordo com o princípio. A ambição do regime não seria propriamente o fim dos sindicatos, mas sim a sua existência, como legitimação do regime, mas completamente submetida ao interesse e tutela do Estado. Senão como compreender a constituição dos sindicatos nacionais e até a importância das suas funções na constituição das caixas de previdência.

A legitimação do regime

Manuel de Lucena considera que o “Estado Novo resolveu mal, mas formulou bem, uma questão decisiva do nosso tempo, que nem o pensamento liberal clássico nem

os de inspiração marxista ou libertária, seus descendentes, têm sido capazes de consistentemente pensar: refiro-me ao problema do Estado, na sua articulação com os corpos sociais intermédios, que conferem espessura e substância à existência individual do cidadão” (Lucena, 1977: 546). Esta ideia remete para o processo de legitimação política, no qual a instrumentalização do sistema de protecção social, enquanto forma de legitimação, é fundamental. Significa isto que, para além do desenvolvimento do próprio sistema de protecção social, está também em questão a própria lógica de poder político. Se, historicamente, o Estado-Providência tem sido a configuração institucional de compatibilização entre capitalismo e democracia (Flora e Heidenheimer, 1984), em Portugal, esta compatibilização aconteceu, de forma similar, num contexto de convergência económica com a Europa, embora, dadas as especificidades do regime, sem a participação democrática (Lobo, 2000: 613-614). Este quadro de fraca mobilização social, juntamente com a falta de poder dos sindicatos, confere uma maior consistência à ideia do papel decisivo da iniciativa governamental para a institucionalização do Estado-Providência em Portugal (Guibentif, 1997: 50-51) e (Lucena, 1977: 590-592). Naturalmente, esta *governamentalização* foi determinante em termos de poder político do regime.

Evoluções no processo

A Lei n.º 1884, de 1935, falhou sobretudo devido à falta de iniciativa privada (dos próprios interessados) na constituição de novas caixas de previdência (Guibentif, 1997: 26). Ora, foi precisamente esta ausência de participação que obrigou o Estado a intervir directamente na previdência. Será que se poderá concluir que a inércia das forças políticas e dos parceiros sociais é uma das características históricas da evolução do Estado-Providência em Portugal?

A Previdência Social representou o segundo passo no sentido de uma regulamentação global da protecção social em Portugal (Guibentif, 1997: 25) e, eventualmente, a única que revelou um projecto hegemónico de organização social do sistema. De qualquer maneira, parece inquestionável que a segurança social, que teve a sua base nos organismos da previdência corporativa, cuja constituição (destes) estava intimamente associada, e até vinculada, a um objectivo ideológico – afirmar a vocação social do regime do Estado Novo por oposição à I República – e, complementarmente, a objectivos concretos de controlo social (Guibentif, 1997: 22-23). Este pressuposto esteve presente na sua origem. Não significa, contudo, que tenha sido a única motivação, embora essas não lhe pudessem ser alheias.

Numa tentativa de identificação da importância dos diversos sectores neste processo, segundo Lucena (1976a), em Portugal foi a evolução no Direito Trabalho que arrastou o desenvolvimento da Previdência. Por outro lado, foi a partir da Previdência que se desenvolveu a Saúde, sobretudo pela assistência médica das Caixas⁵⁷ e foi pela sua intervenção na área da saúde que as IPSS ganharam relevância social. Veja-se o caso dos Hospitais das Misericórdias.

A prevalência histórica da reforma de 1962

O desenvolvimento deste trabalho de investigação tem procurado demonstrar a centralidade deste processo. A Reforma da Previdência Social de 1962 constitui o marco histórico que combina a continuidade da previdência corporativa com a transição para o modelo moderno de Estado-Providência. Por aqui se vê a amplitude e o alcance desta reforma.

⁵⁷ Nota: se dúvidas houvessem sobre a importância (pelo menos simbólica) dos conceitos repare-se que ainda hoje muitas pessoas dizem que vão ao médico da “Caixa”, quando se referem aos Centros de Saúde públicos.

Retomem-se alguns dos factos ilustrativos. A Lei n.º 2115, de 18 de Junho de 1962, que havia sucedido à Lei n.º 1884 de 1935, vigorou até 13 de Setembro de 1984, data da sua substituição pela Lei de Bases da Segurança Social (Lei n.º 28/84). Esta Lei revelou um equilíbrio complexo entre a coerência no plano formal e doutrinário com rupturas institucionais, que introduziram algumas inovações determinantes, conforme se procurou anteriormente demonstrar. Importa não esquecer que este diploma, mantendo a base doutrinária corporativista que esteve na origem da Lei n.º 1884, em 1935, vigorou até 10 anos após a revolução de Abril, embora com alterações significativas, conforme também já se enunciou.

Apesar da sua importância e independentemente dos juízos que dela se façam, este parece não ser o elemento mais importante, na fundamentação da perspectiva de continuidade defendida por Lucena (1982). Sendo relevante, não é com certeza o único, daí que seja necessário atender a outros elementos.

Um dos aspectos mais interessantes prende-se com a continuidade das instituições. Uma das características recorrentes na evolução das medidas sociais em Portugal é a sua baixa eficácia, pelo menos a avaliar pelo balanço que se faz dos seus resultados. De facto, assim tem acontecido, pelo menos, desde o século XIX. Até, por isso, é pertinente verificar que, se considerarmos como critério de eficácia a sua duração ao longo do tempo, podemos destacar duas medidas: a previdência dos Servidores do Estado - a Caixa Geral de Aposentações foi criada em 1929 e ainda hoje existe; a Reforma da Previdência de 1962 introduziu a Caixa Nacional de Pensões e Caixa de Doenças Profissionais e Acidentes de Trabalho que ainda hoje se mantêm, embora com alterações na designação, e mesmo assim ligeiras. Por si só estes elementos já reforçam a ideia da importância da Previdência Social do Estado Novo no Estado-Providência actual.

Quanto às caixas de empresa, o objectivo era a sua progressiva integração no esquema geral da previdência. Contudo, são inúmeros os exemplos das que foram subsistindo, a última das quais até 1992, como o ocorrido com a *Caixa de Reformas e Aposentações do Banco Nacional Ultramarino* (Guibentif, 1997: 25). A protecção dos servidores do Estado ou funcionários públicos manteve-se à margem do sistema, subsistindo o esquema instituído em 1929, com a Caixa Geral de Aposentações e depois complementado com a criação do Montepio dos Servidores do Estado (1934), ambos geridos pela Caixa Geral de Depósitos. Em 1967, foi criada a ADSE (Direcção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública).

Mas, para além das instituições, quais os traços, características que ainda hoje permanecem? Como exemplo principal, veja-se o caso do regime dos trabalhadores agrícolas, herdeiro da previdência a cargo das Casas do Povo. E também o regulamento das prestações das caixas de previdência que, em certos ramos, vigorou até aos anos 90 (Guibentif, 1997: 30). Destaque ainda para a continuidade dos diversos subsistemas especiais dentro da função pública, e, também, no âmbito do regime geral, que subsistiram até aos dias de hoje.

Importa ainda referir que, apesar da importância destes aspectos, foram vários os factores que contribuíram para atenuar a visibilidade desta reforma (Guibentif, 2000: 413). Em parte, para afirmar a estabilidade do regime, procurou-se criar a ideia de continuidade da Reforma da Previdência Social de 1962 com a Lei n.º 1884 das Instituições de Previdência, de 1935. Com a Revolução do 25 de Abril de 1974, também se procurou atribuir maior relevo às iniciativas resultantes desta transição política, menosprezando, ou até ocultando politicamente, as reformas iniciadas pelo regime entretanto deposto (Guibentif, 2000: 413).

As dinâmicas de desenvolvimento no interior do sistema

Sem a participação democrática como se operariam as mudanças no interior do regime? É evidente que, tal como já foi referido anteriormente, o contexto social era forçado a um certo imobilismo, enquanto que a iniciativa privada capitalista revelava, contrariamente aos desejos do regime, uma fraca mobilização (veja-se o que ocorreu com a criação das caixas de previdência), habituada ao proteccionismo do Estado e a um quadro de dinâmica social fortemente condicionado e até reprimido pelo regime. É neste contexto que assume preponderância o **papel dos técnicos**.

Ainda sobre a Reforma de 1962 importa destacar que um dos factores que a favoreceu foi a grande margem de manobra que tinha alcançado a própria instituição da previdência dentro do regime, em parte devido ao papel dos técnicos mais qualificados, muitos deles inseridos em circuitos internacionais de negociação e cooperação em matéria de segurança social (Guibentif, 2000: 413). Neste aspecto os novos organismos de coordenação terão um papel importante, uma vez que ao novo Conselho Superior de Acção Social (1970), como já dantes ao Conselho Social (1962), fica subordinada a organização corporativa. Assim, os presidentes das Corporações e das Caixas Nacionais, que nele têm assento por inerência, são completamente submergidos pelos directores-gerais e altos funcionários ou outras individualidades, em número bem superior, que os ministros das Corporações e da Saúde livremente nomeiam (Decreto-Lei n.º 446/70, art.º 3.º a 8.º; Decreto-Lei n.º 23 183, art.º 5.º e 6.º). “E assim as corporações, longe de determinantes, arriscam-se a ser uma vez mais determinadas” (Lucena, 1976b: 174). Isto aconteceu até mesmo com a Câmara Corporativa, o órgão corporativo por excelência, que afinal nunca chegou a sê-lo assim tanto⁵⁸. Porém, não se

⁵⁸ Sobre a composição da Câmara Corporativa ver estudo realizado por Ferreira, Nuno Estêvão (2006). Neste, o autor defende que este órgão foi eminentemente técnico e consultivo, não tinha poder de decisão. De corporativo só teve o nome. Na sua composição estavam muitos técnicos-especialistas e ex-ministros,

pense que esta influência era contrária aos interesses do regime. Como refere Lucena a previdência teve para o regime do Estado Novo, também, uma função ideológica e espiritual, em que, para além da mobilização popular, se procurava cativar a dedicação de técnicos altamente qualificados, no cumprimento das promessas do corporativismo (Lucena, 2000: 166).

O primado do Estado

Na presença e na ausência, o Estado foi sempre o agente principal da institucionalização do Estado-Providência em Portugal, uma vez que “ao longo dos anos, o Estado, mais que acompanhar, rebocou a organização previdencial; resvalando aos poucos, na prática, para o estatismo que teoricamente repudiava; e encetando até a transformação da Previdência Corporativa em serviço público de segurança social” (Lucena, 2000: 153-154). Esta ideia possibilita a realização de algumas precisões acerca do papel do Estado: a) Desde sempre que o Estado financiou a protecção social, ainda que parcialmente e, sobretudo, para os seus “servidores”⁵⁹; b) A protecção social dos seus “servidores” é anterior à organização corporativa e constitui o modelo institucional mais conservador; c) Esta sempre serviu de referência (como patamar superior) para o regime geral, o que fez com que este ficasse sempre relegado para uma posição de “2ª classe” e acentuou, ou pelo menos perpetuou, uma desigualdade na protecção social; d) Como consequência desta contradição de Estado *a mais* (no regime dos Funcionários públicos) e Estado *a menos* nas caixas dos restantes trabalhadores, o sistema acabou por

nomeados pelo governo. Mas isso não lhe retira relevância, antes pelo contrário, na medida em que, em virtude de as suas recomendações não serem vinculativas, evidenciou uma maior liberdade de opinião.

⁵⁹ “O Estado subsidiará anualmente a C.G.A.” (Artigo 12.º e 13.º do Decreto n.º 16 667, de 27 de Março de 1927).

se desenvolver tendo por base este desequilíbrio, que, aliás, ainda hoje se mantém⁶⁰. Assim, a compatibilização ou legitimação política do regime parece que tem sido realizada através de um certo pacto conservador de estabilidade da ordem instituída, e, portanto, avesso a grandes reformas. Eis mais um pressuposto tão caro ao corporativismo. Talvez este seja uma das razões para a insuficiência reformista após o período de 1962.

Interpretações sobre a evolução portuguesa

Após esta breve sistematização, importa tecer algumas considerações de cariz mais interpretativo. As relações entre corporativismo e Estado-Providência no caso português levantam questões contraditórias. Já se viu que a certa altura o próprio regime acabou por fazer da Previdência uma das suas bandeiras, materializada num conjunto de reformas efectivas com progressos inquestionáveis. É neste sentido que se impõe uma reflexão sobre esta tão íntima relação.

A compatibilização entre capitalismo e Democracia traduziu-se, em Portugal, numa aliança do Estado corporativo com desenvolvimento da Previdência. Quanto mais esta se desenvolveu, mais fraco ficou o regime, ou terá sido o oposto, com o regime a investir na protecção social como uma estratégia de sobrevivência como defende Guibentif (1985, 1997)? Naturalmente, esta aliança foi determinante em termos políticos, quer como demonstração de “afecto estatal” pelas concessões materiais, quer como instrumento de poder político em situações difíceis para o regime, em que a Reforma da Previdência de 1962 é disso exemplo (Lucena, 2000: 166), o que é revelador da importância política intrínseca às medidas sociais.

⁶⁰ A este respeito podem-se comparar os valores médios das pensões entre o Centro Nacional de Pensões e a Caixa Geral de Aposentações.

A questão da instrumentalidade política, demonstra que a organização do Estado como um Estado-Providência é um processo que não se confina aos regimes democráticos, o caso português é a prova disso. Por tudo isto parece legítimo apresentar como conclusão algumas **ideias fundamentais a decorrentes da análise histórica**:

O período entre 1935 e 1973 foi marcado pelo desenvolvimento da Previdência, por vezes, contra os princípios do regime corporativo, evidenciando traços inequívocos de modernismo e europeísmo. Constatase assim que o processo de formação do Estado-Providência é mais forte que a natureza dos regimes, porque assenta num mecanismo de resposta às necessidades intrínsecas ao processo de desenvolvimento económico-social capitalista – perspectiva funcionalista –, o que não invalida certas especificidades na configuração dos esquemas de protecção social. Assim aconteceu em Portugal.

A organização social subjacente ao desenvolvimento capitalista será um factor mais consistente na explicação deste processo. Com isto não se nega a relevância de outros factores. “O intervencionismo de Salazar e Caetano impôs uma colaboração orgânica e permanente das diversas classes e camadas sociais, inscrita no (e subordinada ao) processo de acumulação e desenvolvimento capitalista em Portugal” (Lucena, 1976b: 10). Daqui decorre a importância do contexto de desenvolvimento económico dos anos 60, que de certo modo, exigiu uma política de “protecção da mão-de-obra” ao mesmo tempo que se consolidava o reforço dos seus interesses na óptica da produção. No fundo, como que o desenvolvimento da Previdência seria um custo que se suportaria de bom grado em prol da garantia de estabilidade tão necessária ao seu desenvolvimento. Independentemente da importância atribuída à relação entre a Previdência e crescimento económico, os factos demonstram que entre 1960 e 1973, a base deste crescimento assentou sobretudo no aumento da produtividade global,

fundamentalmente baseada no aumento da produtividade da mão-de-obra⁶¹ (Lopes, 1996: 251).

Porém a ideia principal, decorrente das anteriores, prende-se com o facto de o Estado-Providência actual poder ser entendido numa perspectiva de continuidade, ou de não ruptura, com o modelo de Previdência Social do Estado Novo. O que inicialmente poderia não ter sentido encontra-se fortemente sustentado nos estudos realizados por Manuel de Lucena (1976a, 1976b, 1982, 2002), bem como, nalguns dos elementos apresentados ao longo deste estudo. Apesar de todos os aspectos positivos cruciais⁶², os progressos alcançados não foram suficientes, o que, paradoxalmente, parece contraditório, ou pelo menos, como tendência, incoerente com o processo de democratização.

Esta ideia justifica que se procure uma maior profundidade na análise dos progressos alcançados.

A complexidade reside no facto de as rupturas com os princípios corporativos, conseguidas no período após o 25 de Abril de 1974, terem ocorrido num processo de transitoriedade ou “evolução na continuidade”, pois quase sempre foram rupturas vindas de trás, na linha de um processo de infidelidade às próprias premissas que de há muito se registava no Estado Novo; ligado ao esboço, ainda no tempo de Salazar, daquela passagem a Estado Social que Marcello Caetano deliberadamente acelerou (Lucena, 1982: 923). Deste modo, eis alguns dos traços característicos do processo de evolução do caso português, com base nos contributos de Lucena (1982: 922-923):

a) concepção da segurança social como serviço público – a articular com um Serviço Nacional de Saúde – e não como aquela directa colaboração de classes que a

⁶¹ Devem ainda ser referidos os aumentos reais dos salários médios em cerca de 130%, no período de 1960-1973 (Lopes, 1996: 311).

⁶² Ver capítulos 4.2. e 4.3.

Previdência fora suposta ser. Contudo, muitas das caixas foram criadas pelo Governo, que se substituiu, nesses casos, a uma contratação colectiva «imprevidente» ou até inexistente, desde 1940;

b) carácter unificado desse serviço, acarretando entre outras coisas, o programado (e só em parte executado) fim dos particularismos corporativos – das caixas de profissão, ramo ou empresa... -, bem como no desígnio de integrar a Previdência e a Assistência num sistema único. Com o que também acabaria a distinção entre as prestações recebidas por direito e as solicitadas por indigência. Repare-se que esta tendência unificadora, em luta contra os particularismos, já fora responsável pela criação da Federação dos Serviços Médico-Sociais (1946) e depois pelo acento tónico posto nas caixas distritais, pela função modernizadora e coordenadora atribuída à Caixa Nacional de Pensões (1965);

c) tendência para unificar os estatutos do pessoal”, tendo como referência função pública. Mas esta regulação do Estado era bem antiga, uma vez que a direcção de organismos por presidentes e vice-presidentes de nomeação governamental era prática antiga – e se tornara princípio legal com a Lei 2115 (1962);

d) extensão e melhoria das prestações como pensões, desenvolvimento da previdência rural e seguro de desemprego. No entanto, foi ainda com Marcello Caetano (1969) que se deu o primeiro arranque da previdência rural e, desde o princípio da década de 60, alguns subsídios concedidos pelo Fundo de Mão-de-Obra (por exemplo, em casos de reconversão tecnológica) pareciam abrir caminho, lentamente, à criação do seguro de desemprego;

e) abandono dos severos princípios salazaristas, sobrevivendo-lhes grandes défices. O Estado passou de financiado a **financiador da previdência** (pelo endividamento), o que reforça a tendência para o serviço público. Porém as realizações e projectos como

os acabados de mencionar colidiam cada vez mais com o princípio da capitalização, com a interdição de operar transferências de fundos entre regimes e com a ideia de que o Estado nunca deveria financiar a Previdência, nem sequer em parte. Ora, ao colidirem, deram lugar a entorses ou expedientes, como o de fazer subsidiar as Casas do Povo por Caixas de previdência a pretexto de remunerações de serviços prestados (1969);

f) absorção pelo Estado de boa parte da assistência privada, sendo exemplar o caso dos hospitais das Misericórdias. Ainda, assim, a tendência estatal de interferir na obra das instituições assistenciais privadas também não é nova, o que é verificável pelas inúmeras queixas das Misericórdias contra o Estado Novo. No que à saúde em geral e aos hospitais em particular diz respeito («nacionalizados» por Vasco Gonçalves), cumpre aliás acrescentar que a visão de um Serviço Nacional de Saúde já habitava altos responsáveis do deposto regime (Lucena, 1982: 922-923).

Estes factos permitem compreender que “talvez em nenhum outro campo uma tão íntima aliança de continuidade e ruptura se nos ofereça: continuidade na ruptura ou ruptura na continuidade”. E esta representa “um nó vital do *welfare state*⁶³” (Lucena, 1982: 922).

Por último, talvez se possa questionar ou, porventura, entender melhor a ideia de que a protecção social em Portugal é hoje assegurada por um leque heterogéneo de regimes e instituições, resultantes de um percurso histórico condicionado, quer por divisões entre diferentes sectores, um pouco à semelhança dos outros países, quer pelas sucessivas rupturas políticas, provavelmente mais vincadas que nos outros países da Europa (Guibentif, 1997: 17). Contudo, talvez estas não tenham sido assim tão relevantes pelas mudanças provocadas, mas sim pela mobilização política centrada no

⁶³ Pese embora os diferentes sentidos dos conceitos de Welfare State (origem britânica), Estado-Providência (origem francófona) e até Estado Social (origem alemã), aqui serão considerados como equivalentes.

Estado, que sempre representaram, o que, conseqüentemente, se tem traduzido na incapacidade reformista do próprio Estado, num quadro de fraca participação social e em que a que existe de forma organizada (é difícil determinar a proporção mas se considerarmos como amostra as organizações sindicais) é conservadora e até mesmo corporativamente reaccionária na defesa dos supostos “direitos adquiridos”. Talvez pelo facto de este ser ainda um processo relativamente recente. Como refere Manuela Silva, os sindicatos não têm revelado capacidade de enfrentar as novas desigualdades, nem tão pouco têm procurado forjar uma nova concepção do direito ao trabalho, para além da relação salarial, ou seja, assente num vínculo de cidadania (Silva, 1999: 7).

A importância da abordagem histórica no Estado-Providência actual

O desenvolvimento da previdência social em Portugal no período do Estado Novo pode constituir também uma matriz de referência para a análise da evolução do sistema e um parâmetro de avaliação do Estado-Providência actual.

Em relação à caracterização do Estado-Providência em Portugal merece ser destacado o contributo de Pedro Adão e Silva (2002). No seu trabalho, o autor realiza uma caracterização da situação portuguesa numa abordagem comparativa, centrada nos diferentes modelos de Estado-Providência europeus.

Como conclusão genérica, verifica-se que esta análise histórica “confirma” a validade da caracterização do caso português e o seu enquadramento na tipologia do modelo da Europa do sul, apresentada por Adão e Silva (2002), em função dos seguintes aspectos:

- a) O papel determinante da **igreja católica** na protecção social, sobretudo na assistência social, apoio familiar e até na saúde. A sua importância não se circunscreve apenas a este campo. É preciso também ter em conta a influência

da Doutrina Social da Igreja e até a sua relação próxima com o Estado (Silva, 2002: 35).

- b) Decorrente do factor anterior, note-se a relação próxima entre a **doutrina corporativista** e a doutrina social da igreja, e consequente implementação na organização social dos seus princípios, e, naturalmente, na própria estruturação das medidas sociais, com o privilegiar de medidas centradas na substituição dos rendimentos do trabalho do “chefe de família” (*idem*: 36).
- c) As características do modelo português enquadram-se na tipologia do modelo da “Europa do Sul”, que se caracteriza sumariamente por: esquemas de protecção social dualistas, com a inevitável coexistência de situações de sobre-protecção social de certos grupos com níveis rudimentares de protecção para outros; conciliação de tradições *bismarckianas* na segurança social e *beveridgianas* na saúde; fraco impacto das práticas organizacionais e mesmo das políticas sociais ao nível redistributivo (Silva, 2002: 39). Podem ainda ser acrescentados, segundo Ferrera (1996, 1997), a baixa eficiência de certos serviços e instituições com prevalência de certos particularismos institucionais, assim como uma desigual participação nos custos do sistema, pela disparidade de regras entre os diferentes grupos ou vínculos profissionais, evasão e fraude fiscal e elevado peso da economia informal (citado em Silva, 2002: 41).
- d) Como aspecto complementar, refira-se a importância das formas tradicionais de solidariedade, que têm, por comparação com outros países europeus, um peso importante na protecção social em Portugal. Trata-se de considerar uma dimensão de análise que tem sido designada por Boaventura de Sousa Santos (1999) como a “Sociedade-Providência”.

Para terminar, importa destacar que este enquadramento teórico da realidade do desenvolvimento do Estado-Providência português, será de extrema utilidade como suporte para as conclusões a apresentar no próximo capítulo, no sentido de proceder a uma interpretação crítica do sistema actual.

5.2. Interpretações sobre a continuidade da previdência corporativa

A tese da continuidade evolutiva do caso português obriga à análise e interpretação das suas consequências. Como é evidente, isto significa, desde logo, a permanência de certas formas e hábitos⁶⁴ institucionais herdados do Estado Novo, e, por conseguinte, anteriores ao regime democrático. Na perspectiva desta investigação, avança-se também com a hipótese de as consequências dessa continuidade constituírem, pelo menos parcialmente, uma perspectiva inovadora na compreensão das limitações do Estado-Providência português. Em jeito de conclusão, poder-se-ão considerar três dimensões de análise desta continuidade: persistência histórica de limitações no sistema de protecção social, os retrocessos entretanto ocorridos na sua evolução e por fim, mas não menos importante, a sobrevivência da doutrina corporativa.

a) Persistência histórica de limitações no sistema de protecção social

Para além dos aspectos sobre a persistência das limitações do sistema, explicitados no capítulo anterior, no domínio administrativo, verificou-se uma forte continuidade. Esta correspondeu a um reagrupamento, com uma nova designação, dos anteriores esquemas de **Previdência e Assistência**, com a nova designação de **Segurança Social** (Guibentif, 1997: 17). Eis alguns dos aspectos que importa analisar:

⁶⁴ Aqui entendidos na perspectiva do *habitus*, como disposição duradoura, definido por Bourdieu (1997).

As **dualidades** do anterior sistema transitaram para o sistema actual, ainda que com outras formas institucionais, o que não significa, necessariamente, novas lógicas políticas de acção:

i) A bifurcação da protecção social entre a Assistência e Previdência, agora com uma nova configuração, pela separação entre Segurança Social (direito contributivo) e Acção Social (discricionária)⁶⁵. Esta dualidade é uma característica central da evolução da protecção social em Portugal. Historicamente, esta divisão⁶⁶, conferindo primazia à assistência, caracterizou-se pelo forte cunho paternalista e moral das suas medidas, o qual não era alheio a alguns valores do regime, com uma intervenção de cariz assistencialista, ou seja, sem o reconhecimento da dimensão social do problema e sem a consequente intervenção social. Numa expressão, atribuída a António da Silva Leal, a assistência era a *distribuição da esmola*. Alguns traços desta lógica, estão ainda hoje presentes, pelo que esta continua a ser principal limitação do sistema, não pela existência da assistência, que é fundamental, mas sim pelo seu cariz assistencialista e discricionário, contrário ao reconhecimento da protecção como um direito. Não fora a recente criação da política de Rendimento Mínimo, agora designado por Rendimento Social de Inserção, e poderia afirmar-se o absoluto incumprimento da tradução das iniciativas do âmbito da acção social em prestações similares às dos direitos subjectivos consagrados pelos regimes (Hespanha *et al*, 2000: 279).

ii) A dualidade da existência de um “regime contributivo” e de um “regime não contributivo”. Também este é um exemplo de continuidade institucional: “o subsistema não contributivo corresponde fundamentalmente ao antigo sistema de assistência social, hoje em regra, qualificado como de solidariedade social, que no passado se encontrava integrado no sistema de saúde, assistência e acção social, embora com um

⁶⁵ Para uma caracterização da Acção Social e sua distinção da Segurança Social (Neves, 1993: 55-71).

⁶⁶ Sobre a previdência e assistência ver Leal (1998: 144-152).

enquadramento jurídico diferente” (Neves, 1996: 37). Para além dos aspectos já referidos, sobre a dualidade entre segurança social e acção social que se aplicam igualmente neste caso, e independentemente da imprecisão do conceito⁶⁷, os dados aludem claramente para desproporções no financiamento dos regimes (Santos e Ferreira, 2001: 189), que, por sua vez, se traduzem em diferenças abissais no valor das prestações sociais⁶⁸;

iii) A persistência da diferenciação dos regimes (especial agrícola, funcionários públicos, regime geral não uniformizado) e a sua consequente complexidade. Veja-se apenas o caso do Regime Geral que comporta, pelo menos, 14 regimes de excepção só sobre as taxas contributivas (Neves, 1993: 88).

Estas dualidades demonstram a incapacidade do sistema em assegurar a superação da sua tradicional lógica contributiva de base profissional, o que constitui uma limitação na transição do seguro social para o direito à segurança social. Neste sentido, mantém-se actual a crítica histórica de Sérvulo Correia, no contexto dos anos 60, face à separação da Acção Social do sistema de Segurança Social e ao facto de esta última ser um direito reservado apenas aos trabalhadores, o que colide com o princípio de *universalidade*, uma vez que não garante acesso a todos, nem igualdade no esquema de

⁶⁷ Um beneficiário não é um “não contribuinte”, nem em termos monetários, porque este regime abrange situações com períodos de contribuições para a segurança social (para além dos impostos) nem tão pouco o conceito de “não contributivo” parece próprio de um suposto sistema de solidariedade baseado na cidadania social. Parece mesmo que esta “catalogação administrativa” (que também o não é apenas...) é restritiva do reconhecimento dos direitos sociais, constitucionalmente consagrados.

⁶⁸ Sobre os valores das prestações, tome o exemplo do Regime Geral, cujas pensões de reforma não têm definido um limite (existem pensões mensais de cerca de 18 000 euros), enquanto que o valor estabelecido para a pensão de reforma mínima (regime contributivo) é de 223,24 euros e para a pensão social (regime não contributivo) é de 171,73 euros (montantes em vigor, em Agosto de 2006).

protecção e com o princípio da *compreensividade*, pela não cobertura de todas as situações de carência (Correia, 1967: 34-36)⁶⁹.

As diferenças referidas no âmbito do Regime Geral, o sistema diferenciado dos funcionários públicos e a subsistência de regimes especiais com base em caixas de empresa, são também indícios da **permanência de certos corporativismos**, que se traduzem no favorecimento de certos grupos face aos restantes, consubstanciando uma reprodução da estratificação social (status). Este aspecto merece uma análise crítica. Em primeiro lugar, na perspectiva de Marshall (1967), constitui um limite à cidadania social, uma vez que a legitimidade do Estado-Providência assenta também na sua capacidade de criar condições estruturais de igualdade entre os cidadãos, como o acesso aos serviços públicos de saúde ou educação, entre outros [igualdade de estatuto]. Daí, a sua essência eminentemente democrática. Em segundo lugar, obriga a colocar a discussão científica sobre a hipótese de Estado-Providência em Portugal ser um factor de agravamento da desigualdade social, entendida como distribuição desigual do rendimento.

A fundamentação desta crítica reside no próprio princípio do sistema, cujo nível de protecção está associado ao nível de rendimento, pelo que a um nível superior deste corresponderá um valor mais elevado das prestações sociais, sobretudo no caso das pensões de reforma, agravando assim, ao invés de corrigir, não só a tendência de desigualdade salarial, mas também o reforço da estratificação social, por via dos diferentes quadros de direitos e regalias previstos nos diversos regimes ou subsistemas especiais. Contudo, a possibilidade de reforço da desigualdade não será uma ideia nova.

⁶⁹ Esta crítica não é circunscrita à realidade portuguesa, na medida em que os documentos internacionais de referência neste período, como a Convenção n.º 102 da Organização Internacional do Trabalho (1952), o Código Europeu da Segurança Social (1964) e a Carta Social Europeia (1961), consagram estas mesmas limitações.

Manuela Silva, a propósito do período ímpar de crescimento económico (1960-1973), considerou que, naquele período, o sistema de segurança social foi um dos factores que contribuíram para o agravamento da desigualdade, nomeadamente, entre a população urbana e a rural (Silva, 1982: 1085). A aplicação desta análise torna-se ainda mais pertinente, atendendo a que, no actual contexto social, “as novas desigualdades constituem o cerne dos fenómenos de anomia social” (Silva, 1999: 2).

O **desempenho** do Estado-Providência português continua a ser comparativamente fraco, a avaliar pelos indicadores sociais existentes: baixa eficiência nas transferências sociais, elevada e persistente taxa de pobreza (cerca de 20%), degradação relativa do Salário Mínimo Nacional⁷⁰ e crescente desigualdade social no que concerne à distribuição de rendimentos⁷¹, o que leva ao questionar da vocação social e legitimidade do próprio sistema de protecção social, uma vez que a sua função redistributiva é um pressuposto fundamental. Estes elementos revelam ainda uma falha fundamental, particularmente observável na definição dos mínimos sociais de certas pensões, que é a incapacidade de, na perspectiva de Beveridge, assegurar a libertação do estado de necessidade.

No domínio do **reconhecimento do Direito**, verifica-se a persistência de medidas de forte cunho assistencialista, assentes em princípios, por vezes subjectivos, de discricionariedade e sujeitas a prova de recursos prévia. A título de exemplo, verifiquem-se as condições de acesso ao RSI – Rendimento Social de Inserção e o seu

⁷⁰ A análise da relação entre o limiar de baixos salários, definida como 2/3 do ganho mediano, permite evidenciar que até 1990 o SMN estava acima da linha de baixos salários. A partir deste período o SMN vai-se degradando, passando a estar abaixo dessa linha (Rodrigues e Albuquerque, 1999: 7). Para uma análise complementar ver também a referência já feita a (Costa *et al*: 1985: 178-184) sobre evolução do valor das prestações sociais, SMN e relação com a linha de pobreza.

⁷¹ Sobre a desigualdade salarial verificou-se um agravamento contínuo da desigualdade ao longo do período: 1986, 1991 e 1997 (Rodrigues e Albuquerque, 1999: 5).

carácter selectivo⁷². Estes elementos evidenciam falhas no princípio da universalidade do sistema e no reconhecimento do acesso à protecção social como um Direito, o que parece contradizer a ideia de António Barreto (2000: 64), para quem o carácter assistencial do sistema foi definitivamente ultrapassado. Numa outra perspectiva, constata-se que o reconhecimento dos direitos sociais não teve força para mudar a estrutura e os princípios subjacentes ao sistema, pelo que a sua consagração, nem sempre tem significado a garantia da sua efectivação.

b) Os retrocessos entretanto ocorridos

Para além das restrições, de certa forma compreensíveis, respeitantes aos prazos de garantia no acesso às pensões e do aumento da idade de reforma, importa considerar alguns retrocessos, nem sempre assumidos, na evolução do sistema. O primeiro diz respeito às prestações familiares, que no período do Estado Novo eram compostas pelo abono de família (que incluía para além dos descendentes, os ascendentes) e também subsídios de morte, casamento, nascimento e aleitação. No estudo sobre a evolução social em Portugal, António Barreto destaca este facto: as prestações familiares de hoje, comparadas a preços constantes, são inferiores aos montantes dos anos 60 ou em 1973⁷³ (2000: 52). Numa análise que se pretende mais objectiva do que céptica, fica a ideia

⁷² Como exemplo ver as condições de acesso ao RSI – Rendimento Social de Inserção, tempo de espera, montantes das prestações, contrapartidas contratuais, etc., bem como a baixa percentagem da população abrangida por comparação com a taxa de pobreza. Para uma análise mais desenvolvida sobre a selectividade da medida ver os estudos de Rodrigues (2004 e 2005).

⁷³ “A preços constantes, todavia, a evolução foi errática, tendo os valores conhecido sucessivos aumentos e reduções. No final da década [dados de 1997], os subsídios de funeral e de abono de família estavam abaixo dos valores em vigor nos anos 60. O de aleitação era superior ao praticado em 1961, mas inferior aos níveis de 1973. O de casamento estava muito próximo do valor de 1961, mas inferior ao de 1973. Finalmente, o subsídio de nascimento era superior ao dos anos 60, mas inferior aos de 1973” (Barreto, 2000: 52). Este facto evidencia a pertinência de novas linhas de investigação no campo da despesa social.

de que poderá ter chegado ao fim a fase de expansão do Estado-Providência português. Desde o Estado Novo que a evolução da Previdência social se vinha desenvolvendo num sentido progressivo, mas constante, de alargamento do campo material (riscos cobertos) e pessoal (beneficiários abrangidos) da protecção social. Historicamente, talvez seja a primeira vez que se assistirá ao recuo, ou, até mesmo, à inversão deste rumo. O que poderá constituir uma verdadeira inovação. Resta ainda a incerteza sobre as tendências de regulação do **mercado e condições de trabalho** que, independentemente do sentido, serão com certeza determinantes na configuração das novas evoluções da protecção (ou “desprotecção”)⁷⁴ social e, por conseguinte, no desenvolvimento do Estado-Providência português.

A eventual pertinência desta análise é tanto maior quando hoje se verifica que o tipo de vínculo laboral – economia informal, contrato de trabalho, funcionário público ou regime de prestação de serviços (“recibos verdes”) - determina um grau muito diferenciado de protecção social. Ou seja, pessoas com formação idêntica e o mesmo nível de competências terão um estatuto de protecção muito diferenciado, no desempenho das mesmas funções, consoante o tipo de vínculo laboral (considerando apenas a economia formal): a) se tiver um contrato de trabalho está sujeito e protegido pela legislação laboral (horário, horas extraordinárias, subsídio de refeição, direito a férias, subsídios de Natal e férias, aumentos anuais, possibilidade de justificação de faltas nas condições estabelecidas, protecção jurídica face à, eventual, arbitrariedade da

Por exemplo, comparação directa dos valores das pensões mínimas e também em proporção dos rendimentos médios, entre estes dois períodos temporais.

⁷⁴ Importa referir que a precariedade do vínculo laboral, ou a sua ausência, bem como o desrespeito pela legislação laboral, constituem factores de desvalorização da força de trabalho, que teve como principal efeito a anulação de algumas das conquistas sociais de Abril de 1974, através da diminuição dos salários reais, dado que o tecido produtivo, nalguns sectores, não introduziu novos mecanismos que permitissem aumentos de produtividade, para compensação da valorização dos salários (Santos, 1998: 129-131).

entidade patronal, etc.) e esquemas clássicos de protecção social como subsídio de desemprego, doença, licença de maternidade/paternidade, prestações familiares, entre outras; b) se for funcionário público terá condições de reforma, comparativamente melhores, maior número de dias de férias, serviços de saúde especiais (ADSE), garantia de emprego (quase não existe a situação de funcionário público desempregado, daí que nem esteja prevista a protecção no desemprego); c) na condição de prestador de serviços (trabalhador independente), o regime obrigatório apenas garante pensão de reforma pelo escalão contributivo de inscrição, ainda assim com uma taxa contributiva bastante superior face ao regime geral (25,4% contra 11%). Não existe subsídio de desemprego e o subsídio de doença apenas está acessível no regime complementar. No que se refere ao enquadramento no âmbito da legislação laboral, esta situação permite total arbitrariedade, desde situações semelhantes ao regime geral até à ausência total de regras e garantias, uma vez que estas estão configuradas para situações de trabalho dependente. Este, constitui apenas um exemplo de como a protecção social, em certas situações, está desfasada das novas dinâmicas no domínio do Trabalho. Porém, independentemente das razões deste *desencontro*, parece estar em causa a legitimidade do próprio Estado (Santos, 1998: 194-203), pela sua incapacidade de promover a integração no sistema, fragilizando o pacto social subjacente ao Estado-Providência.

c) *A actualidade ou a sobrevivência da doutrina corporativa*

Conforme se procurou evidenciar, a análise das transformações do Estado português aponta “para a permanência e renovada actualidade do corporativismo” (Lucena, 1982: 898). Esta é a dimensão mais subtil, profunda, e, por conseguinte, mais complexa e menos visível, porque é ideológica e também cultural.

Ao longo desta investigação tem sido destacada a perspectiva de continuidade no plano jurídico e formal da evolução da previdência social à segurança social. Contudo, subsistem ainda outros planos onde esta continuidade se manifesta, ainda que de forma mais subtil e até revestida com a retórica de solidariedade social e cidadania democrática. Está em causa a prevalência doutrinária, aqui explicitada em três domínios: a Constituição política, as instituições e o discurso técnico.

As Constituições na continuidade ideológica “de um corporativismo a outro”

Manuel de Lucena apresenta uma análise, que parece notável, a este propósito. A comparação entre a Constituição Política de 1976 e a Constituição de 1933 “cujo acento tónico reside na profunda semelhança estrutural – compatível com importantes diferenças de forma e conteúdo concretos” – que parece existir. Sobre o desenvolvimento desta perspectiva, atente-se nalgumas das semelhanças em relação a 1933: 1) duas **legitimidades**: voto (cidadãos) e legitimidade revolucionária (MFA); 2) tensão entre o respeito pelas **liberdades** consagradas e a imposição constitucional de um **programa** de transformações sociais – corporativismo vs socialismo, uma vez que “em curso de aplicação, ambas as leis fundamentais nos puseram perante o mesmo dilema: ou de facto se exerciam as liberdades, ficando suspenso o programa: ou se insistia neste à custa delas. E apenas sucede que, na prática, tem agora acontecido o contrário de «antigamente»: continuamos com as liberdades e adiou-se o liberalismo. Com Salazar, pelo contrário, a organização corporativa foi-nos sendo efectivamente imposta, enquanto o artigo 8º da velha Constituição permanecia letra bastante morta. Diverso destino (até ver) mas dilema igual”; 3) “Tal como a constituição do Estado Novo e o Estatuto do Trabalho Nacional, algo hesitantes entre os vários **corporativismos** (de Estado, de associação, misto), também a de 1976 comporta vários

socialismos: o autogestionário, o estatizante (mais ou menos bolchevista) e o social-democrático”; 4) Ambas “vieram consagrar ou propiciar uma notável **extensão do sector público** da economia – e, mais em geral, a proliferação do Estado em múltiplos os sectores da nossa existência colectiva” (Lucena, 1982: 908-909).

A transitoriedade das instituições ao longo dos diferentes regimes políticos

A continuidade das instituições, a que já foi feita referência no capítulo 5.1, com especial importância na continuidade do regime diferenciado dos funcionários públicos⁷⁵. A Caixa Geral de Aposentações, pilar deste regime, data de 1929, atravessou todo o período do Estado Novo, a revolução de 1974 e 30 anos de Democracia. Note-se que não se trata de fazer qualquer juízo sobre as fundamentações ou consequências deste facto, apenas a surpreendente constatação da continuidade institucional, também enquanto força prevalecente no campo político, de certos esquemas e modelos de protecção social.

A fundamentação técnica do sistema

Segundo Lucena, o aprofundamento das análises sobre a evolução da previdência, logo nos revelam os fundamentos da continuidade jurídico-política observada entre o salazarismo e o marcelismo, bem como entre o Estado Novo despótico e a jovem democracia actual” ou numa outra expressão do autor a transição de “um corporativismo a outro” (Lucena, 1982: 898).

Sobre a crítica ao sistema actual numa perspectiva de entendimento da “continuidade do corporativismo” ou “neo-corporativismo” (Lucena, 1982, 1985), considere-se a descrição sobre a doutrina corporativa (capítulo 1.2.), nomeadamente na

⁷⁵ Sobre a caracterização do regime “especial” da função pública, consultar Neves (1993: 48-54).

sua fundamentação aquando da publicação do Regulamento das Caixas Sindicais de Previdência: “tem-se se não por errada ao menos e seguramente por dispendiosa e pouco eficiente a imposição de fórmulas rígidas e igualitárias a toda a população, sem atender às diferenças de nível económico e social que tão profundamente fazem divergir a vida real da Nação do somatório estatístico dos indivíduos”(…) “a vantagem incontroversa dos métodos corporativos resulta exactamente da solução parcelar dos problemas pela sua estreita adaptação aos agrupamentos naturais, com necessidades, condições de vida e possibilidades económicas sensivelmente distintas” (Decreto-Lei n.º 25935, de 12 Outubro 1935, introdução, p. 1466). Tendo por referência estes argumentos, veja-se a agora a análise realizada por Ilídio das Neves, em 1993, sobre o sistema actual de segurança social. Este autor defende que “a segurança social não só tem procurado, de modo porventura excessivamente uniforme, a atribuição de prestações apenas reparadoras, sem as adequar, em toda a sua amplitude, à diversidade de condições determinantes da incidência e gravidade dos riscos” o que “aponta para a consideração específica das diferenças efectivas que a sociedade real, aliás em permanente mudança, claramente apresenta”. Considera também que esta diferenciação de base sócio-profissional representa uma “raiz natural de solidariedade” (Neves, 1993: 39-40). De ambas as perspectivas pode-se extrair a seguinte matriz: defesa de esquemas de protecção não igualitários, em que a base determinante seria não um, padrão de “âmbito nacional”, mas sim a pertença a determinado grupo sócio-profissional. Note-se que, sendo certo o risco de interpretações abusivas e as respectivas limitações metodológicas deste tipo de comparações, o que está em causa não é validar ou ajuizar estes argumentos, nem tão pouco considerá-los em si mesmos. Trata-se sim de trazer à tona certas “semelhanças” ou “coincidências” nos pressupostos doutrinários que compõem a fundamentação e regulamentação do sistema de segurança social, mesmo

após todos estes anos e as respectivas evoluções ocorridas. Por isso, mais interessante ainda é o facto de esta semelhança ocorrer, não no campo político, mas precisamente no âmbito da análise técnica destas questões.

Por fim, um outro exemplo, porventura menos ilustrativo, prende-se com um dos conceitos frequentemente utilizados para analisar ou “justificar” a especificidade da situação portuguesa, que é o da existência da denominada “sociedade-providência” (Santos, 1999). Sendo uma dimensão de estudo relevante no caso português, não deixa de ser, de certa forma, uma sobreposição ou colagem com a justificação salazarista da apologia da família, do mundo rural, da subjugação ao interesse comum, etc. Mais uma vez, o que se pretende na perspectiva desta investigação, não é analisar o conteúdo ou o sentido desta dimensão de análise, aliás, pertinente e válida, mas sim o poder-se identificar, para além de uma mesma base ou enfoque do discurso, um paralelismo que poderá não ser accidental. A afirmação desta especificidade da solidariedade familiar e comunitária portuguesa tem sido coincidente com um quadro objectivo de desinvestimento das políticas sociais na esfera familiar, o que constitui uma clara divergência com o modelo europeu⁷⁶ e até, como se procurou evidenciar anteriormente, um retrocesso na evolução do sistema de protecção social português.

Como **ideia final**, de certa forma já referida, ainda que implicitamente, todos estes aspectos põe a nu a ausência de uma reforma real, ou da ruptura, tantas vezes assumida politicamente mas que, enfim, permanece ainda por realizar. Poder-se-á mesmo caracterizar a lógica de evolução do Estado-Providência português, como uma *continuidade*, baseada na dúvida de uma transformação efectiva do sistema com o 25 de

⁷⁶ Para um aprofundamento do paradoxo da solidariedade familiar enquanto explicação e simultaneamente resultado de políticas de família pouco desenvolvidas (Flaquer, 2000: 27), ver Silva (2002: 47-48).

Abril de 1974, por incapacidade de formulação social de modelos alternativos, e, até, de *construção* de um novo contrato social. Quanto aos caminhos do futuro, é no seio das relações de trabalho (necessariamente entendidas também como não trabalho) que parece estar o nó, face ao desafio da reforma do Estado-Providência. A reforma do Estado é, assim, indispensável, pela necessidade da sua *relegitimação* política e exigência de um novo contrato social, não como fundador de uma nova cidadania, mas antes como resultado da sua efectiva realização.

Bibliografia

I. Livros e Artigos

- Albarelo, L. et al. (1997), *Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais*, Lisboa: Gradiva.
- Alves, Padre José da Felicidade (Editor) (s.d.), *Os Católicos e a Política. De Humberto Delgado a Marcello Caetano*, antologia de documentos, edição de autor.
- Alves, J. Fernandes (1996), O emergir das associações industriais no Porto, *Análise Social*, Vol. XXXI (136-137), pp. 527-544.
- Arcanjo, M. M. (1991) *Análise e Avaliação dos Sistemas de Segurança Social. Um modelo aplicado a Portugal*. Dissertação de Doutoramento, ISEG/UTL.
- Arcanjo, M. M. (2006), *Ideal (and Real) Types of Welfare State*, Lisboa, ISEG/DE Working Paper n.º WP06/2006/DE/CISEP.
- Arts, W. e Gelissen, J. (2002) Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report. *Journal of European Social Policy*, 12(2), pp. 137-158.
- Barreto, A. (Org.) (1996), *A Situação Social em Portugal, 1960-1995*, Lisboa: Instituto de Ciências Sociais - Universidade de Lisboa.
- Barreto, A. (Org.) (2000), *Indicadores Sociais em Portugal, 1960-1999*, Lisboa: Instituto de Ciências Sociais - Universidade de Lisboa.
- Barreto, A. (2006), Desigualdade, *Jornal Público*, 7 de Maio.
- Barros, C. Pestana (1997), O Sector Não Lucrativo – Uma Análise da Literatura in: C. P. Barros e J. C. G. Santos, *As instituições não lucrativas e a acção social em Portugal*, ed. Vulgata.
- Blaikie, N. (2000), *Designing Social Research*, Cambridge: Polity Press.
- Bourdieu, P. (1997), *Razões Práticas: Sobre a Teoria da Acção*, Oeiras: Celta Editora.
- Branco, F. (et. al.) (1992), *A Construção do Conhecimento no Serviço Social em Portugal na Década de 60*, Estudos e Pesquisas, Série: História do Serviço Social Português, Documento nº3, ISSSL.
- Branco, F. (2003), A Pensão Social como primeiro pilar de uma rede universal de Assistência Social em Portugal, *Intervenção Social*, 28, pp. 157-175.
- Cabral, M.V. (1976), Sobre o fascismo e o seu advento em Portugal - ensaio de interpretação a pretexto de alguns livros recentes. *Análise Social*, Vol. XII (48), pp. 873-915.

- Cabral, M. V. (1995), Equidade Social, «Estado-Providência» e Sistema Fiscal: atitudes e percepções da população portuguesa (1991-1994), *Sociologia Problemas e Práticas*, Lisboa: CIES, 17, pp. 231-246.
- Cabral, M. V., Vala, J. e Freire, A. (orgs.) (2003), *Desigualdades Sociais e Percepções de Justiça*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais – ICS/ISSP.
- Caetano, M. (1974) *Depoimento*, Rio de Janeiro: Distribuidora Record.
- Campos, A. Correia de (1983), *Saúde – o custo de um valor sem preço*, Lisboa: Editora Portuguesa de Livros Técnicos e Científicos.
- Campos, A. Correia de (2000), *Solidariedade Sustentada. Reformar a Segurança Social*, Lisboa: Gradiva.
- Canotilho, J. J. G. e Moreira, V. (Orgs.) (1998), *A Constituição Política Portuguesa*, 5ª Edição revista, Coimbra: Coimbra Editora.
- Capucha, L. (1998), Exclusão Social e Acesso ao Emprego: paralelas que podem convergir, *Sociedade e Trabalho*, Ministério do Trabalho e da Solidariedade, nº3.
- Cardigos, S. e Pizarro, S. N. (1994) O Sistema Português de Segurança Social Face às Políticas de Segurança Social no Quadro da Comunidade Europeia, Lisboa: DSICT/MESS.
- Cardoso, J. Luís, e Rocha, M. Manuela (2003), Corporativismo e Estado Providência (1933-1962), *Ler História*, 45, pp. 111-135.
- Carreira, H.M. (1996), As Políticas Sociais em Portugal, in: A. Barreto, (Ed.) *A Situação Social em Portugal 1960-1995*, pp. 365-488, Lisboa: Instituto de Ciências Sociais - Universidade de Lisboa.
- Castel, R. (2001), *As Metamorfoses da Questão Social: uma crónica do salário*, 3.ª edição, Petrópolis: Vozes.
- Correia, J. M. Sérvulo (1967-1968), *Teoria da Segurança Social*, Lisboa: IES - Instituto de Estudos Sociais.
- Costa, A. B., Silva, M., Pereirinha, J. e Matos, M. (1985) *A Pobreza em Portugal*, Cáritas Portuguesa.
- Costa, A. B. (1986), A Despesa Social Pública em Portugal 1960-1983, *Planeamento*, (1/2/3), pp. 7-67.
- Costa, A. B. (1998), *Exclusões Sociais*, cadernos democráticos 2, Lisboa: Fundação Mário Soares e Gradiva.

- Costa, A. B. (coord.) (1999), *Direitos Sociais e Políticas Sociais*, Módulos PROFISS – Guia do Formando, Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidariedade/Secretaria de Estado do Emprego e Formação.
- Coutinho, M. Manuela (1999), *A Assistência Social em Portugal. 1965-1971: um período charneira*, Lisboa: Associação Portuguesa de Segurança Social.
- Coutinho, M. Manuela (2003), *Economia Social em Portugal – A Emergência do terceiro Sector na Política Social*, Lisboa: CPIHTS e APSS.
- Cruz, Manuel Braga e Pinto, António Costa (dir.) (2004), *Dicionário Biográfico Parlamentar, 1935-1974*, Vol. I (A-L), Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa e Assembleia da República.
- Cruz, Manuel Braga e Pinto, António Costa (dir.) (2005), *Dicionário Biográfico Parlamentar, 1935-1974*, Vol. II (M-Z), Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa e Assembleia da República.
- DEPP/MTS (2002), *Portugal 1995-2000. Perspectivas da Evolução Social*, Oeiras: Celta Editora.
- Delgado, Iva (1985), *O General*, Círculo de Leitores.
- Dornelas, A. e Pinto, J. M. (coords.) (1999), *A Reforma do Pacto Social*, Debates Presidência da República, Imprensa Nacional-Casa da Moeda.
- Doyal, Len, Gough, I. (1991), *A Theory of Human Need*, Londres: Macmillan.
- Espada, J. C. (1997), *Direitos Sociais de Cidadania*, Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda.
- Esping-Andersen, G. (1993), Orçamentos e Democracia: O Estado-Providência em Espanha e Portugal, 1960-1986, *Análise Social*, vol. XXXVIII (122), pp. 589-606.
- Esping-Andersen, G. (1994) Welfare States and the Economy in: N. Smelser e R. Swedberg, *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (1996) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (2000), Interview on Postindustrialism and the future of the Welfare State in Work, *Employment & Society*, Vol. 14, n.º. 4, pp. 757-769, UK: BSA Publications Ltd.
- Estevão, J. (1997), Causas micro e macro-económicas do crescimento do terceiro sector, in: C. P. Barros e J.C. G. Santos, *As instituições não lucrativas e a acção social em Portugal*, ed. Vulgata.
- European Commission (2004), *The Social Situation in the European Union 2004*.

- Ferreira, C. (1958) *Assistência, Previdência e Segurança Social*, Lisboa: separata do «Boletim da Assistência Social» n.º 131-132, Janeiro-Junho 1958.
- Ferreira, N. Estêvão (2006), *O Corporativismo e as Instituições do Salazarismo: a Câmara Corporativa*, Documento apresentado no Workshop Salazarismo e Varguismo, organizado pelo ICS-UL e CEHCP-ISCTE, Lisboa, ICS, 20 de Abril de 2006.
- Ferrera, M., Hemerijck, A. e Rhodes, M. (2000) *O Futuro da Europa Social*, Oeiras: Celta Editora.
- Flora, P. e Heidenheimer, A. J., (orgs.) (1995), *The Development of Welfare States in Europe and America*, London: Transaction Publishers, (fifth printing).
- Fraser, N. e Gordon, L. (1995) Contrato *versus* Caridade. Porque não existe cidadania social nos Estados Unidos? *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º42, pp. 27-52.
- Gelissen, John (2000), Popular Support for Institutionalized Solidarity: A Comparison between European Welfare States.
- Giddens, A. (2000), *O Mundo na Era da Globalização*, Lisboa: Editora Presença.
- Gil, José (1995), Salazar: *A Retórica da Invisibilidade*, Lisboa: Relógio D'Água.
- Gonçalves, J. César da Silva (1945), O Problema da aplicação dos fundos das instituições de previdência, *Economia e Finanças*, ANAIS do ISCEF, Vol. XIII, pp. 277-292, Comunicação feita à Sociedade de Ciências Económicas, em 1 de Fevereiro de 1945.
- Governo Provisório da República Portuguesa (1975), *Programa de Política Económica e Social*, Lisboa.
- Graça, Luís (s.d.) *Da Assistência Pública Ao Direito À Saúde*, Textos sobre saúde e trabalho/texto 89, (4 pp.), [www.ensp.unl.pt/luis.graca/texto 89](http://www.ensp.unl.pt/luis.graca/texto%2089).
- Guerra, M. e Tomé, F. (1964), A profissão médica e os problemas da Saúde e da Assistência, *Análise Social*, Vol. II, n.º especial 7-8, pp. 623-651.
- Guibentif, P. (1985), Génese da Previdência Social. Elementos sobre as origens da segurança social portuguesa e suas ligações com o corporativismo, *Ler História*, nº 5, Lisboa, pp. 27-58.
- Guibentif, P. (1985b) Discursos e aparelhos nas transformações políticas - o caso da segurança social. *Análise Social*, Vol. XXI (87-88-89), pp. 945-959.

- Guibentif, P. (1997), *La Pratique Du Droit International Et Communautaire De La Sécurité Sociale : Etude de sociologie du droit de la coordination, à l'exemple du Portugal*, Faculté de Droit de Genève – Bâle; Francfort-sur-le-Main: Helbing et Lichtenhahn.
- Guibentif, P. (2000), Segurança Social. in: A. Barreto e M. F. Mónica (coords.), *Dicionário de História de Portugal*, Porto: Figueirinhas, Suplemento 9. pp. 411-413.
- Hespanha, P. e Moller, I.H. (2002) Padrões de Exclusão e Estratégias Pessoais, *Revista Crítica de Ciências Sociais* n.º 64, pp. 55-79.
- Hespanha, P., Monteiro, A., Ferreira, A.C., Rodrigues, F., Nunes, M.H., Hespanha, M.J., Madeira, R., Hoven, R.v.d. e Portugal, S. (2000), *Entre o Estado e o Mercado - As Fragilidades das Instituições de Protecção Social em Portugal*, Coimbra: Quarteto Editora.
- Leal, A. da Silva (1966-1967), *Organização da Previdência*, Instituto de Estudos Sociais (IES).
- Leal, A. da Silva (1982), A Organização do Estado depois da Revolução de 1974, *Análise Social*, Vol. XVIII, nº 72/73/74, pp. 927-945.
- Leal, A. da Silva (1983), Abono de Família. in: *POLIS - Enciclopédia VERBO da Sociedade e do Estado*, Lisboa: Verbo, pp. 1-9.
- Leal, A. da Silva (1984), Prefácio. in: J. B. Conceição Appelles, (Ed.), *Direito da Segurança Social. 3.º Volume. Doenças Profissionais e Acidentes de Trabalho*, pp. I – XXIII, Lisboa: Imprensa Nacional - Casa da Moeda.
- Leal, A. da Silva (1985), As Políticas Sociais no Portugal de Hoje, *Análise Social*, Vol. XXI, nº 87/88/89, pp. 925-943.
- Leal, A. da Silva (1998), *Temas de Segurança Social*, Lisboa: União das Mutualidades Portuguesas.
- Lobo, M. C. (2000), Portugal na Europa, 1960-1996 - uma leitura política da convergência económica. in: A. Barreto, (Ed.), *A Situação Social em Portugal 1960-1999*, pp. 611-643, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais – ICS.
- Lopes, J. da Silva (1996), A economia portuguesa desde 1960 in: A. Barreto, (Ed.) *A Situação Social em Portugal 1960-1995*, pp. 233-364, Lisboa: Instituto de Ciências Sociais - Universidade de Lisboa.
- Lourenço, E. (2004), *O Labirinto da Saudade*, Lisboa: Gradiva.

- Lucena, M. (1976a), *A Evolução do Sistema Corporativo Português – O Salazarismo*, volume I, Lisboa: Perspectivas e Realidades.
- Lucena, M. (1976b), *A Evolução do Sistema Corporativo Português – O Marcelismo*, volume II, Lisboa: Perspectivas e Realidades.
- Lucena, M. (1977), A revolução portuguesa: do desmantelamento da organização corporativa ao duvidoso fim do corporativismo, *Análise Social*, Vol. XIII (51), pp. 541-592.
- Lucena, M. (1982), Transformações do Estado Português nas suas relações com a sociedade civil, *Análise Social*, Vol. XVIII (72-73-74), pp. 897-926.
- Lucena, M. (1984), Interpretações do salazarismo: notas de leitura crítica - I. *Análise Social*, Vol. XX (83), pp. 423-451.
- Lucena, M. (1985), Neocorporativismo? - Conceito, interesses e aplicação ao caso português, *Análise Social*, Vol. XXI (87-88-89), pp. 819-865.
- Lucena, M. (2000), Previdência Social, in: A. Barreto e M. F. Mónica (coords.), *Dicionário de História de Portugal*, Porto: Figueirinhas, Suplemento 9, pp. 152-167.
- Lucena, M. (2002), Reflexões sobre a queda do regime salazarista e o que se lhe seguiu, *Análise Social*, Vol. XXXVII (162), pp. 7-46.
- Maia, F. M. (1981), *Segurança Social. Portugal-CEE. Evolução Comparada 1960-1980*, Secretaria de Estado da Segurança Social, Serviço de Documentação e Informação.
- Maia, F. M. (1984), *Segurança Social em Portugal: Evolução e Tendências*, Madrid: Organizacion Iberoamericana de Seguridad Social.
- Marshall, T. H. (1967), *Política Social*, Rio de Janeiro: Zahar Editores (1ª edição, 1965).
- Martins, A. M. C. (1999), *Génese e Emergência e Institucionalização do Serviço Social Português*, Fundação Calouste Gulbenkian e Fundação para a Ciência e Tecnologia.
- Martins, G. d'Oliveira (1991), *Portugal Instituições e Factos*, Colecção Sínteses da Cultura Portuguesa, Comissariado para a Europália 91, Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda.
- Mattoso, A. e Henriques, A. (1965), *Formação Corporativa – Ensino Técnico*, Lisboa: Livraria Sá da Costa Editora, (8ª edição actualizada).

- Mendes, F. R. (1995), Por Onde Vai a Segurança Social Portuguesa? *Análise Social*, Vol. XXX (131/132), pp. 405-429.
- Mishra, R. (1995), *O Estado-Providência na Sociedade Capitalista*, Oeiras: Celta Editora.
- Mónica, M. F. (1982), *A Formação da Classe Operária Portuguesa*, Antologia de Imprensa Operária (1850-1934), Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Mónica, M. F. (1996), A Evolução dos Costumes em Portugal, 1960-1995. in: A. Barreto, (Ed.), *A Situação Social em Portugal 1960-1995*, Lisboa: Instituto de Ciências Sociais - Universidade de Lisboa, pp. 215-231.
- Morin, E. (1982), *Ciência com Consciência*, Mem Martins: Publicações Europa-América.
- Morin, E. (1991), *Introdução ao Pensamento Complexo*, Lisboa: Publicações Instituto Piaget.
- Moura, F. Pereira de (1973), *Por Onde Vai a Economia Portuguesa?*, Lisboa: Seara Nova.
- Mozzicafreddo, J. (2002), *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras: Celta Editora (1ª edição, 1997).
- Neto, M.L.A.M.C.N. (1971), Assistência Pública. in: J. Serrão, (Ed.), *Dicionário de História de Portugal*, Lisboa: Iniciativas Editoriais, pp. 234-236.
- Neves, I. (1993), *A Segurança Social Portuguesa. Problemas Realidades e Perspectivas*, Lisboa: Instituto Superior Politécnico Internacional.
- Neves, I. (1996), *Direito da Segurança Social – Princípios fundamentais numa análise prospectiva*, Coimbra: Coimbra Editora.
- Neves, I. (2001), *Dicionário Técnico e Jurídico de Protecção Social*, Coimbra: Coimbra Editora.
- Nunes, A. Sedas (1992), *História dos Factos Sociais. Da Formação Histórica do Capitalismo ao Marxismo*, Lisboa: Editorial Presença.
- Pais, J. M. (2001), *Ganchos, Tachos e Biscates – Jovens, Trabalho e Futuro*, Porto: Âmbar.
- Parente, P. e BAGO d’UVA, T. (2002), *Evolução da Pobreza e da Desigualdade em Portugal no período 1995 a 1997*, Serviço de Estudos e Desenvolvimento Metodológico, Departamento de Síntese Económica de Conjuntura, Instituto Nacional de Estatística.

- Patriarca, Fátima (1995), *A Questão Social no Salazarismo 1930-1947*, Colecção Análise Social, Imprensa Nacional Casa da Moeda, volume I (pp. 1-336) e volume II (pp. 351-672).
- Pereira, P. A. P. (2000), *Necessidades Humanas – Subsídios à Crítica dos Mínimos Sociais*, São Paulo: Cortez Editora.
- Pereirinha, J. A. (1996), Pobreza e exclusão social: algumas reflexões sobre os conceitos e aspectos de medição, in: C. Ferreira *et al*, *Entre a Economia e a Sociologia*, Oeiras: Celta Editora, pp. 208-232.
- Pinto, A. C. (1990), O Salazarismo na recente investigação sobre o fascismo europeu – velhos problemas, velhas respostas?, *Análise Social*, Vol. XXV (108-109), pp. 695-713.
- Pinto, A. C. (coord.) (2000), *Portugal Contemporâneo*, Madrid: Ediciones Sequitur.
- Pinto, J. M. e Silva, A. S. (org.) (1987), *Metodologia das Ciências Sociais*, Porto: Afrontamento.
- Ramos, R. (2004), Para uma História Política da Cidadania em Portugal, *Análise Social*, Vol. XXXIX (172), pp. 547-569.
- Rawls, J. (1993), *Uma Teoria da Justiça*, Lisboa: Editorial Presença.
- Rodger, Jonh J. (2003) Social Solidarity, Welfare and Post-Emotionalism, *Journal of Social Policy*, Vol. 32, July 2003, Part 3, pp. 403-421, UK: Cambridge University Press.
- Rodrigues, C. F. e Albuquerque, J. L. (1999), *Pobreza e Exclusão Social: Percursos e Perspectivas da Investigação em Portugal*, Comunicação apresentada no seminário Pobreza e Exclusão Social, Lisboa: ISEG, 25 e 26 de Novembro de 1999.
- Rodrigues, C. F. (2004), *The Redistributive Impact of the Guaranteed Minimum Income Programme in Portugal*, Lisboa, ISEG/DE Working Paper N.º WP9/2004/DE/CISEP.
- Rodrigues, C. F. (2005), *Distribuição do Rendimento, Desigualdade e Pobreza: Portugal nos Anos 90*, Tese de Doutoramento em Economia no ISEG-UTL, Lisboa, defendida em 2005/12/05.
- Rodrigues, Fernanda (1999), *Assistência social e Políticas Sociais em Portugal*, Lisboa: ISSScoop/CPIHTS.
- Rosanvallon, P. (1984), *A Crise do Estado-Providência*, Lisboa: Editorial Inquérito (1ª edição 1981).

- Rosas, F. (coord.) (1998), *O Estado Novo (1926-1974)*, in: J. Mattoso (direcção) *História de Portugal*, sétimo volume, Lisboa: Editorial Estampa.
- Rosas, F. e Brito, J.M.B. (1996), *Dicionário de História do Estado Novo*, Vol. I (A-L) e Vol. II (M-Z), Círculo de Leitores.
- Roseira, M. (1964), *Temas de Previdência*, Junta de Acção Social, Biblioteca Social e Corporativa, Publicação nº 34, Colecção II – “Formação Social” série E – nº 4.
- Santos, B. S. (1998), *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*, Porto: Edições Afrontamento (3^a edição).
- Santos, B. S., Bento, M., Gonelha, M, Costa, A. B. (1998), *Uma Visão Solidária da Reforma da Segurança Social*, Lisboa: União das Mutualidades Portuguesas e Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
- Santos, B. S. (1999), *Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*, 7^a edição, Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, B. S. (2001), *Globalização Fatalidade ou Utopia?*, Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, B. S. e Ferreira, S. (2001), A Reforma do Estado-Providência entre Globalizações Conflituantes, in: P. Hespanha e G. Carapinheiro (orgs.), *Risco Social e Incerteza. Pode o Estado-Social Recuar Mais?*, Colecção: A sociedade Portuguesa Perante os Desafios da Globalização, Vol. 3, Direcção de Boaventura Sousa Santos, Porto: Edições Afrontamento, pp.177-225.
- Santos, B. S. (2002), *A Crítica da Razão Indolente: Contra o Desperdício da Experiência* [Para um novo senso comum. A ciência, o direito e a política na transição paradigmática, Volume I], Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, J. C. (1993), *Bem-Estar Social e Decisão Financeira*, Coimbra: Livraria Almedina.
- Sen, Amartya (1984), *Resources, Values and Development*, Harvard University Press.
- Sen, Amartya (1999), *Pobreza e Fomes – Um Ensaio sobre Direitos e Privações*, Lisboa: Terramar.
- Silva, A. E. D. et al. (1989), *Salazar e o Salazarismo*, Lisboa : Publicações Dom Quixote.
- Silva, Manuela (1982), *Crescimento Económico e Pobreza em Portugal (1950-74)*, *Análise Social*, nº 72/73/74, pp. 1077-1086.

- Silva, Manuela (1999), *Novas Desigualdades, Novas Solidariedades e a Reforma do Estado – uma reflexão breve*, Colóquio Comemorativo dos 20 anos da *Revista Crítica de Ciências Sociais*.
- Silva, M. da Conceição Tavares da (1966-67), *Introdução à Política Social*, Lisboa: IES - Instituto de Estudos Sociais.
- Silva, P. Adão (2002), O modelo de Welfare da Europa do Sul: reflexões sobre a utilidade do conceito, *Sociologia Problemas e Práticas*, 38, pp. 25-59.
- Soares, R. e Bago d'uva, T. (2002), *Income, Inequality and Poverty*, Serviço de Estudos e Desenvolvimento Metodológico, Departamento de Síntese Económica de Conjuntura, Instituto Nacional de Estatística.
- Sousa, R. Soeiro (1966), A previdência portuguesa, *Análise Social*, Vol. IV, n.º 15, pp. 377-403.
- Spicker, P. (1995), *Social Policy: Themes and Approaches*, Prentice Hall.
- Thane, P. (1986), *Foundations of the Welfare State*, London: Longman.
- Titmuss, R. (1974) what is Social Policy? In: P. Alcock, H. Glennerster, A. Oakley, A. Sinfield (eds) (2001) *Welfare and Wellbeing – Richard Titmuss's contribution to social policy*, Bristol: The Policy Press.
- Tocqueville, A. (2002), *A Democracia na América*, Cascais: Principia
- Valente, V. P. (1982), *O Poder e o Povo – A Revolução de 1910*, Lisboa: Moraes Editores.
- Valente, V. P. (2006), Marcelo Caetano, Centenário do Nascimento, *Jornal Público*, n.º 5986, 17 de Agosto, pp. 4-7.
- Valério, N. (1982), *As Finanças Públicas Portuguesas entre as duas Guerras Mundiais*, Tese de Doutoramento em Economia, ISEG.
- Valério, N. (coord.) (2001), *Estatísticas Históricas Portuguesas*, Lisboa: INE, (2 volumes).
- Viegas, A. (1981), *Manual de Segurança Social*, Lisboa: Multinova.
- Wiarda, H. G. (1977), *Corporatism and Development: The Portuguese Experience*, Amherst: University of Massachusetts Press.
- Wiarda, H. G. (1991), Concepts and Models in Comparative Politics, In: D. A. Rustow e K. P. Erickson (eds.), *Comparative Political Dynamics: Global Research Perspectives*, New York: HarperCollins Publishers Inc.

II. Debates Parlamentares

1. Arquivo Parlamentar da Assembleia da República – Diários da Assembleia Nacional

http://debates.parlamento.pt/republica_2.asp

2. CISEP/ISEG, Base de Dados - *Debates Parlamentares na Assembleia Nacional sobre temas de Política Social (1935-1974)*. Documentos específicos sobre a **Reforma da Previdência de 1962**, na tabela seguinte:

Assunto/ Tema	Tipo documento	Data	Diario nº	Páginas
Reforma da Previdência Social	Proposta de Lei (1ª versão)	20-04-1961	211	663-717
Reforma da Previdência Social	Parecer da Câmara Corporativa	20-04-1961	211	718-781
Previdência, Assistência e Saúde	Intervenção avulsa sem discussão	28-04-1961	216	889-891
Reforma da Previdência Social	Proposta de Lei (1ª versão)	18-12-1961	4	138(111) - 138(167)
Reforma da Previdência Social	Parecer da Câmara Corporativa	18-12-1961	4	138(168) - 138(234)
Previdência Social e Estatuto da Saúde Assistência	Discussão na Assembleia	14-03-1962	44	1014-1025
Previdência Social e Estatuto da Saúde Assistência	Discussão na Assembleia	15-03-1962	45	1037-1047
Previdência Social e Estatuto da Saúde Assistência	Discussão na Assembleia	16-03-1962	46	1061-1074
Previdência Social e Estatuto da Saúde Assistência	Discussão na Assembleia	17-03-1962	47	1088-1100
Previdência Social e Estatuto da Saúde Assistência	Discussão na Assembleia	19-03-1962	48	1106-1122
Previdência Social e Estatuto da Saúde Assistência	Discussão na Assembleia	20-03-1962	49	1146-1157
Previdência Social e Estatuto da Saúde Assistência	Discussão na Assembleia	21-03-1962	50	1175-1183
Previdência Social e Estatuto da Saúde Assistência	Discussão na Assembleia	22-03-1962	51	1207-1221
Reforma da Previdência Social	Texto da Lei/Decreto-Lei (2ª versão)	31-05-1962	55	1340(17) - 1340(21)

III. Fontes de Informação Estatística

- Estatísticas da Organização Corporativa e Previdência Social (1938-1973), INE
- Anuário Estatístico (1938-1975), INE
- ICS: Indicadores Sociais 1960-1999:
www.ics.ul.pt/investiga/projectos/sitsoc/basedados.htm

IV. Legislação Consultada

- **Caixa Geral de Aposentações** - Criada pelo Decreto-Lei n.º 16697, de 27 Março 1929 (pp. 725-730);
- **Associações de Socorros Mútuos** - Decreto n.º 19 281, de 29 Janeiro 1931 (pp. 213-222) e Decreto n.º 20 944, de 27 Fevereiro 1932 (pp. 377-393);
- **Estatuto do Trabalho Nacional** - Decreto-Lei n.º 23 048, de 23 de Setembro de 1933;
- **Caixas de Previdência das casas do Povo** - Criadas pelo Decreto-Lei n.º 23051, de 23 Setembro 1933;
- **Casas Económicas** - Decreto-Lei n.º 23:052, de 23 Setembro 1933;
- **Instituto Nacional do Trabalho e Previdência (INTP)** - Decreto-Lei n.º 23 053, de 23 de Setembro de 1933;
- **Montepio dos Servidores do Estado** - Criado pelo Decreto-Lei n.º 24046, de 21 Junho 1934 (pp. 864-875);
- **Instituições de Previdência** - Lei n.º 1884, de 16 de Março de 1935
- **Caixas Sindicais de Previdência** - Decreto-Lei n.º 25 935, de 12 Outubro 1935 (pp. 1465-1478);
- **Relação do Estado com Privados no domínio da Acção Social** - Decreto n.º 26 154, em 14 de Janeiro de 1936;
- **Casas dos Pescadores** - Criadas pela Lei n.º 1953, de 11 Março 1937;
- **Caixas de Reforma ou de Previdência** - Criadas pelo Decreto-Lei n.º 28 321, de 27 Dezembro 1937;
- **Criação de caixas de previdência pelo Estado** - Decretos n.º 30711 de 29 de Agosto de 1940(pp. 999-1004) e n.º 3674 de 20 de Fevereiro de 1943 (p. 123);
- **Caixas de Abono de Família** - Decreto-Lei n.º 32 192, 13 Agosto 1942 (pp. 1025-1029) (*);
- **Estatuto da Assistência Social** - Lei n.º 1998, de 15 de Maio de 1944;

- **Federação das Instituições de Previdência** (e criação dos **Serviços Médico- Sociais**) - Decreto-Lei n.º 35 611, de 25 Abril 1946 (pp. 301-304);
- **Criação do Ministério das Corporações e Previdência Social** – Decreto-Lei n.º 37 909, de 1 Agosto de 1950;
- **Reforma da Previdência Social** - “Proposta de Lei n.º 4”, em 18 de Dezembro de 1961;
- **Parecer da Câmara Corporativa** nº39/VII, de 18 de Dezembro de 1961, sobre a **Reforma da Previdência Social** (Acta Câmara Corporativa n.º 128 da VII Legislatura, pp. 1255-1318);
- **Parecer da Câmara Corporativa** nº42/VII, de 24 de Maio de 1961, sobre **Estatuto da Saúde e Assistência** (Acta Câmara Corporativa n.º 133 da VII Legislatura, pp. 1381-1490);
- **Caixa Nacional de Seguros de Doença e Acidentes** - Decreto n.º 44307, 27 de Abril 1962 (pp. 575-577);
- **Reforma da Previdência Social** - Lei n.º 2115, de 18 de Junho de 1962;
- **Estatuto da Saúde e Assistência** - Lei n.º 2120, de 19 de Julho de 1963;
- **Regulamento Geral das Caixas Sindicais de Previdência** - Decreto n.º 45266, de 23 de Setembro de 1963;
- **Caixa Nacional de Pensões** - Portaria n.º 21 546, de 23 de Setembro de 1965 (p. 1254);
- **Estatuto Hospitalar** - Decreto-Lei n.º 48 357, de 27 de Abril de 1968;
- **Regulamento geral dos hospitais** – Decreto-Lei n.º 48558, de 27 de Abril de 1968;
- **A Reorganização das Casas do Povo e a Previdência Rural**, Parecer da Câmara Corporativa n.º 22/IX, Acta n.º 115, de 18 de Dezembro de 1968, (pp.88-89);
- **Previdência das Casas do Povo** - Lei n.º 2144, de 29 de Maio de 1969;
- **Conselho Superior de Acção Social** - Decreto-Lei n.º 446/70, de 23 de Setembro de 1970;
- **Reforma da Saúde. Nova Lei Orgânica** - Decreto-Lei n.º 413/71, 27 de Setembro de 1971. Reconhecimento do *direito à saúde* e a consequente responsabilização do Estado;
- **Direcção-Geral da Assistência Social** - Decreto-Lei n.º 413/71;
- **O Ministério das Corporações e Segurança Social** substituiu o Ministério das Corporações e Previdência Social - Decreto-Lei n.º 584/73, de 1973;
- **Redução dos prazos de garantia no acesso às Pensões** - Decreto n.º 486/73, de 27 de Setembro de 1973;
- **Lei de Bases da Segurança Social** - Decreto-Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto de 1984;

(*) Caixas de Abono de Família

- Decreto-Lei n.º 32 192, de 13 de Agosto 1942 (pp. 1025-1029)
- Decreto n.º 32 688, de 20 de Fevereiro de 1943;
- Decreto-Lei n.º 33 512, de 29 de Janeiro 1944 (pp. 53-56);
- Decreto-Lei n.º 33 533, de 21 Fevereiro 1944 (pp. 133-137);
- Decreto-Lei n.º 35 410, de 29 Dezembro 1945 (pp. 1223-1228);
- Decreto-Lei n.º 39 844, de 7 de Outubro de 1954 (p. 1179);
- Decreto-Lei n.º 41 523, de 6 de Fevereiro de 1958 (p. 61);
- Decreto-Lei n.º 41 671, de 11 de Junho de 1958 (pp. 453-454);
- Federação das Caixas de Previdência e Abono de Família - Portaria n.º 22451, de 13 de Janeiro de 1967 (pp. 75-76);
- Decreto-Lei n.º 48 021, de 4 de Novembro de 1967 (pp. 1925-1926);